

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/711/Add.2
20 de marzo de 1965

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Undécimo período de sesiones
Ciudad de México, mayo de 1965

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1964

VOLUMEN III

POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

Nota: Este texto es provisorio y está sujeto a cambios de fondo y de forma.

INDICE

	Tercera Parte	<u>Página</u>
	POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION EN AMERICA LATINA	1
	INTRODUCCION.....	1
	1. <u>Aspectos generales de la política económica</u>	2
	2. <u>Gestación de la política económica</u>	11
	3. <u>El radio de maniobra de la política económica</u>	15
	4. <u>Las condiciones para la viabilidad</u>	19
	5. <u>Componentes y estructura de la política económica</u>	22
	6. <u>Evaluación de la política económica</u>	27
Capítulo VII	EVOLUCION DE LA POLITICA EN BRASIL Y CHILE.....	31
A.	LA POLITICA ECONOMICA DEL BRASIL EN EL DECENIO 1954-63.....	31
	1. <u>Antecedentes de la política de desarrollo industrial</u>	32
	2. <u>El dilema de la política económica y la decisión "desenvolvimentista" en 1956</u> ..	36
	3. <u>Filosofía y directivas del Plan de Metas</u> ..	41
	4. <u>Atracción de capitales extranjeros</u>	45
	5. <u>El estímulo a las inversiones privadas prioritarias</u>	49
	6. <u>Instrumentos y mecanismos al servicio del Plan de Metas</u>	52
	7. <u>Los resultados del Plan de Metas</u>	57
	8. <u>Ampliación del potencial de energía</u>	59
	9. <u>El sistema de transportes</u>	61
	10. <u>Metas para las industrias intermedias</u>	70
	11. <u>Industria productoras de equipo</u>	76
	12. <u>Brasilia</u>	83
	13. <u>La situación respecto de otras metas secundarias</u>	86

	<u>Página</u>
14. <u>La política del período y el problema de la estabilidad.....</u>	89
15. <u>La política económica en el trienio 1961-63.....</u>	94
16. <u>Las medidas de estabilización durante el trienio.....</u>	98
17. <u>La política de desarrollo en el trienio: la búsqueda de nuevas posibilidades de expansión para la economía.....</u>	102
18. <u>Las reformas instrumentales.....</u>	105
B. LA POLITICA ECONOMICA DE CHILE EN EL DECENIO 1954-63.....	111
1. <u>La política de estabilización en el período 1955-58.....</u>	111
2. <u>La diversificación de la política económica a partir de 1959.....</u>	129
Capítulo VIII LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA.....	169
A. ASPECTOS GENERALES.....	169
1. <u>La planificación.....</u>	169
2. <u>Los organismos.....</u>	170
3. <u>Los planes.....</u>	174
4. <u>Dificultades y programas.....</u>	178
5. <u>La asistencia técnica internacional.....</u>	181
B. LOS ORGANISMOS.....	185
1. <u>Argentina.....</u>	185
2. <u>Bolivia.....</u>	188
3. <u>Brasil.....</u>	189
4. <u>Colombia.....</u>	192
5. <u>Costa Rica.....</u>	194
6. <u>Cuba.....</u>	195
7. <u>Chile.....</u>	196
8. <u>Ecuador.....</u>	198
9. <u>El Salvador.....</u>	199
10. <u>Guatemala.....</u>	199
11. <u>Haití.....</u>	200

	<u>Página</u>
12. <u>Honduras</u>	201
13. <u>México</u>	202
14. <u>Nicaragua</u>	202
15. <u>Panamá</u>	203
16. <u>Paraguay</u>	204
17. <u>Perú</u>	205
18. <u>República Dominicana</u>	206
19. <u>Uruguay</u>	207
20. <u>Venezuela</u>	208
C. 1. <u>La situación actual</u>	210
2. <u>La metodología</u>	210
3. <u>Análisis de los planes nacionales</u>	211
D. <u>APLICACION DE LOS PLANES</u>	324

Tercera Parte

POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

INTRODUCCION

No son muchos los estudios sobre las políticas económicas emprendidas por los países latinoamericanos. Las investigaciones se han encaminado de preferencia a revelar las características y tendencias del desarrollo, materia de indudable prioridad, quedando relegado a un plano secundario el análisis de las directivas y los instrumentos que han podido orientar el proceso. Sin embargo, la experiencia reciente demuestra con claridad que los problemas relativos al segundo aspecto han adquirido singular importancia al extenderse entre los países la decisión de promover una expansión más dinámica, encuadrada en programas globales de desarrollo. Con el objeto de llenar ese vacío, se proyecta iniciar una serie de estudios sobre las políticas económicas de la región, que se inicia en esta oportunidad con dos trabajos.

En el primero (véase el capítulo VII) se ha combinado la discusión de algunos aspectos sobresalientes de la política económica, mirados desde un ángulo latinoamericano, con el examen de dos casos representativos, los de Brasil y Chile analizando las orientaciones que han seguido en un mismo período, que abarca aproximadamente el decenio 1954-63. En esta introducción se describe a grandes rasgos la metodología ensayada para examinar esas dos experiencias nacionales.

Se han elegido estos dos países tanto porque se dispone de antecedentes relativamente adecuados sobre sus políticas y resultados, como porque ellos abarcan un período y dos experiencias en que resaltan con claridad algunos objetivos rectores y se pueden contrastar las diferencias que surgen de las realidades peculiares de cada país. En el futuro se tomarán otros casos y se profundizará en el examen particular de instrumentos o campos instrumentales, pues en esta oportunidad se ha puesto el acento en las cuestiones relativas a la política macro económica de los países considerados.

/En el

En el capítulo VIII se reseñan los esfuerzos por extender las técnicas y sistemas de planificación en América Latina, lo que se ha calificado como etapa superior de la política económica. Con tal objeto se describen los organismos de planificación existentes en los países y se consideran los planes de desarrollo ya elaborados y algunos aspectos de su ejecución, a fin de dar una visión panorámica de las principales realizaciones y de las dificultades que han surgido en el camino.

1. Aspectos generales de la política económica

Podría decirse que la política económica es la continuación o proyección de la política en el plano de la asignación de recursos y la distribución social de los frutos del proceso económico. Una sociedad organizada proyecta sus aspiraciones y decisiones en múltiples campos - el internacional, el político-institucional, el cultural, el jurídico, el religioso, etc. Entre ellos tiene un lugar preponderante la actividad económica y el de las relaciones sociales correspondientes o derivadas. La política económica expresa el tenor de los objetivos y decisiones en esa esfera, no aisladamente o como realidad independiente, sino como parte integrante en el conjunto de los fenómenos sociales.

El término política económica hace pensar en una aglutinación o unidad de propósitos que suele no ajustarse a los hechos. En efecto, lo característico en América Latina, igual que en otros países, ha sido la presencia de una variedad de políticas fragmentarias - de comercio exterior, fiscales, monetarias, agrarias, industriales, de bienestar, etc. - que abarcan áreas y atienden a problemas parciales o específicos, sin que cubran la totalidad del proceso económico o que exista necesariamente congruencia entre las distintas aspiraciones que envuelven sino que, por el contrario, hasta pueden ser contradictorias o antagónicas.

Sin embargo, mirada con una perspectiva histórica, es notoria la tendencia reciente a reducir la multiplicidad y dispersión de objetivos, sea fundiéndolos en agrupaciones coherentes, sea haciéndolos girar en torno a algunas cuestiones fundamentales, que pasan a constituir los ejes y puntos de referencia para todas o la mayoría de las decisiones.

/En cierta

En cierta manera, la formulación de programas generales de desarrollo y el establecimiento de sistemas de planificación pueden entenderse como una etapa superior en la evolución de la política económica. En su manifestación más refinada ello supone la definición explícita y la consistencia predeterminada de sus fines, que son, además, cuantificados y ordenados en el tiempo, a la vez que de los instrumentos y mecanismos necesarios para su cumplimiento. Aunque sería aventurado identificar política económica con planificación, dado que la selección de objetivos parece afincada en otro nivel - el de la alta política general de una sociedad - bien puede sostenerse que la planificación representaría la versión concreta u operacional de la política económica en aquella fase superior.

En esta materia podrían distinguirse con provecho algunas etapas sobresalientes en el curso de la política económica latinoamericana. En el pasado, con un modelo de "crecimiento hacia afuera", ajustándose a las conveniencias de esa variedad de crecimiento y a los cánones doctrinarios de la época, ella se reducía en lo principal a establecer ciertas condiciones básicas para su funcionamiento y a captar, por la vía fiscal, alguna fracción de los ingresos generados en el sector exportador-importador, que proveían la parte substancial de los recursos para que el estado cumpliera sus responsabilidades tradicionales.

Paralelamente, el número y muestrario de instrumentos se encontraba determinado por la sujeción al automatismo explícito del sistema del patrón de oro, que, por decirlo así, ataba las manos de las autoridades y condicionaba los acontecimientos internos a las vicisitudes del comercio exterior. Aunque en la práctica se violaban a menudo las reglas de juego fijadas por el régimen, las transgresiones se circunscribían por lo común a licencias monetarias ocasionales o repetidas que no modificaban el esquema general de conducta.

Con el tiempo, debido a los problemas económicos y sociales planteados por el ocaso de aquella modalidad de crecimiento, la política económica tendió en casi todas partes a diversificarse, agregando sucesiva o simultáneamente, según las coyunturas, otros propósitos y obligaciones, que se contradecían con la pasividad del pasado y que en el fondo respondían a las /exigencias de

exigencias de la transición hacia un nuevo patrón de desarrollo. Así, las decisiones se vuelven "hacia adentro", tomando como punto de mira objetivos diversos, vinculados en lo principal a la transformación de la estructura productiva, a la moderación de la dependencia respecto al exterior y al mejoramiento de los ingresos y el bienestar de la masa, especialmente de la radicada en el ámbito urbano-industrial, que era, por lo demás, la fuente social de las presiones para ese viraje de orientaciones.

La renovación instrumental es tanto o más pronunciada en esta segunda etapa. Ante la crisis del intercambio de los años treinta y con el objeto restringido de hacer frente al desequilibrio de las cuentas exteriores y, a veces, de atenuar la contracción interna derivada de esa emergencia, se improvisaron numerosas medidas heterodoxas. Proyectada al comienzo casi exclusivamente hacia el comercio exterior, fueron a menudo trocando sus perspectivas a medida que se apreciaban sus efectos secundarios en la actividad económica interna. Se aplicaron restricciones cuantitativas o discriminaciones de diverso tipo sobre las importaciones, financiamientos de excedentes inexportables o programas de obras públicas para absorber desempleados teniendo sólo en cuenta la depresión del intercambio. Sin embargo, en la aplicación de esas y otras medidas características se manifestaron y adquirieron importancia los subproductos internos: estímulo a la sustitución de importaciones, reactivación de la producción, alivio del mercado del trabajo, sostenimiento del ingreso y la demanda, etc., que revistieron una significación en cierto modo independiente del problema del balance de pagos, y a veces mayor.

Tal diversificación instrumental y sus derivaciones, a menudo no deliberadas, fueron decisivas para el establecimiento de nuevos objetivos de la política económica. Es decir, éstos se concretaron o racionalizaron después y a causa de la experiencia práctica, y no a la inversa. El traslado del centro de interés desde las cuestiones del comercio exterior hacia las vinculadas al desarrollo interno sucede a posteriori y, en gran medida a causa de la experiencia, casi por completo empírica, frente a la crisis y los estrangulamientos de los años treinta.

/Las condiciones

Las condiciones creadas por la segunda guerra mundial fueron de capital importancia para definir con más amplitud los rasgos de la segunda etapa en la evolución de las políticas económicas. Aunque revivió el problema del intercambio, se modificó esencialmente su carácter, ya que ahora se trataba de hacer frente a posibilidades y presiones de crecimiento de las exportaciones (en valor o cantidad) no acompañadas de otras correspondientes de las importaciones. Las consecuencias expansivas de esa disociación, traducidas en estímulos manifiestos para la industrialización sustitutiva, ayudaron a configurar una actitud más explícita respecto de las posibilidades y medios de promover una política de desarrollo.

Aunque muchos instrumentos heterodoxos puestos en acción en América Latina durante la gestación del nuevo modelo de desarrollo no constituyeron una innovación, pues antes o al mismo tiempo habían sido ensayados por algunos países desarrollados, sobretudo en la década de los treinta y allí donde se impusieron políticas de estricto control estatal, sí hubo mayor originalidad en cuanto a los usos que se dieron a esos instrumentos. El ejemplo más elocuente lo ofrecen las políticas de comercio exterior y sobre todo la cambiaria. Los instrumentos cambiarios que en varias naciones europeas fueron empleados casi exclusivamente para regular las transacciones externas, en los países latinoamericanos, además de ese propósito, se convirtieron en medios para promover las transformaciones internas del sistema económico. El manejo de los tipos de cambios se empleó para aliviar los desequilibrios del balance de pagos, pero, con mayor frecuencia, redundó en una modificación de la asignación de recursos productivos, estimulando determinadas actividades y desalentando otras. Característica de ese tipo de acción fue el de aprovechar la elevada productividad relativa de las exportaciones tradicionales para impulsar la sustitución de importaciones mediante las franquicias implícitas en las tasas diferenciales.

Esos ensayos implicaron también desplazar ciertos instrumentos de sus campos propios para hacerlos cumplir funciones en otras áreas, supuestamente atendidas por otros arbitrios. Por ejemplo, los cambiarios pasaron a menudo a desempeñar deberes fiscales o monetarios en la medida

/que reemplazaban

que reemplazaban de hecho a herramientas tributarias, a otras formas de subsidios o a expedientes monetarios tradicionales para controlar el monto y distribución de los medios de pago, como se verá en las experiencias de Brasil y Chile, y en las de otros países.

No siempre ha sido bien entendida la heterodoxia instrumental tan llamativa en la experiencia de algunos países latinoamericanos. Parece pensarse, a veces, que las autoridades que tienen que satisfacer alguna demanda de decisiones encuentran a su disposición un acervo de herramientas conocidas y probadas en la práctica ajena y en la propia, del cual pueden retirar a voluntad las que parecen más perfectas y eficaces. Se olvida, sin embargo, que siendo los instrumentos, al igual que la técnica, como son, relativamente neutros, tienen también un carácter histórico, en el sentido de que son productos de determinadas evoluciones y realidades. En cierto modo, ocurre algo similar con los medios instrumentales a lo que sucede con el traspaso del progreso tecnológico originado en las naciones desarrolladas, cuya asimilación o adaptación a otras circunstancias es causa de problemas que hoy preocupan generalmente.

En lo que toca a las funciones heterodoxas atribuidas a instrumentos como los cambiarios en ciertas fases del desarrollo regional y en determinados países, cabe señalar que muchas veces esa heterodoxia respondió al hecho de que otros instrumentos más convencionales no estaban disponibles o impedían su aplicación obstáculos de diversa naturaleza. En principio, diversos instrumentos fiscales o monetarios, tomados de los países desarrollados, podrían haberlos sustituido con ventaja, pero ellos o resultaban demasiado complejos para un aparato institucional subdesarrollado o excesivamente engorrosos y lentos dado el engranaje político-administrativo y la urgencia de las resoluciones a tomar.

Estas observaciones no deben interpretarse como una justificación irrestricta del empirismo o improvisación que han caracterizado a menudo algunas prácticas latinoamericanas y, aún más, como excusa de sus incongruencias y de los graves problemas adicionales que han creado o acumulado. Lo único que se pretende es esbozar un marco apropiado para el examen crítico que, por lo demás, de ninguna manera podría plantearse en términos de su conformidad con respecto a patrones aceptados en otros /medios, sin

medios, sin prestar atención a las razones objetivas de la heterodoxia que, a veces, pueden haber sido poderosas.

El análisis sobre la adecuación instrumental puede llevarse más allá, para examinar, por ejemplo, los esfuerzos por reproducir fuera del contexto algunos recursos sobresalientes de la política económica de los países industrializados. Puede citarse como ilustración el empeño por reformular los sistemas tributarios de acuerdo con la estructura y procedimientos prevalecientes en esos ámbitos, en las cuales compete un papel rector al impuesto directo y personal sobre la renta, respaldado por un refinado y celoso mecanismo de fiscalización y control. Si bien es cierto que el propósito es laudable y justificado, ya que persigue una reducción de la regresividad habitual del sistema vigente en la mayoría de los países subdesarrollados, no lo es menos que tales orientaciones a menudo pasan por alto que los regímenes tributarios de las economías industrializadas no sólo son fruto de la competencia técnica sino que, principalmente, tienen su origen y base objetiva en la considerable integración y homogeneidad de su sistema productivo, en el desarrollo alcanzado por el aparato administrativo y en la conciencia tributaria madurada por la educación cívica y, sobre todo, por el control riguroso y las sanciones severas.

La tercera fase en el proceso de la política económica regional podría encuadrarse aproximadamente en el último decenio, aunque sus rasgos tienden a pronunciarse con mayor nitidez en los años más recientes, sobre todo si se mira a la región en su conjunto. Si se atiende primero a los objetivos, no será difícil discernir una inclinación hacia la síntesis o integración de los mismos, realizada en torno a algunos propósitos-ejes u objetivos-fines dominantes, como la aceleración del desarrollo, la estabilidad del proceso, la complementación regional, la redistribución del ingreso y de la propiedad y la búsqueda de nuevas modalidades para el comercio exterior.

Esa tendencia está presidida por algunas motivaciones principales. Por un lado se destaca la presión de los problemas creados por la incorporación improvisada y por lo mismo incoherente de una multiplicidad de políticas fragmentarias, a lo que se suma la naturaleza más compleja
/de los

de los obstáculos que empiezan a encontrarse para la prosecución del desarrollo; la intensificación de las presiones sociales y la propia experiencia acumulada, que permite en algún grado proponerse modelos más acabados de política económica. Por el otro, resaltan factores internacionales, especialmente el cambio de orientación en los criterios para el otorgamiento del crédito exterior. En este sentido huelga destacar la significación de la Carta de Punta del Este y los planteamientos de la Alianza para el Progreso, que han colocado al desarrollo programado como una condición legítima y necesaria para hacer frente a las tareas de esta fase y para que los países aspiren a la cooperación foránea.

También son notorios y coincidentes los desplazamientos del lado instrumental. Prospera una inclinación a simplificar el conjunto de medios practicados, con miras a seleccionar aquellas herramientas que han mostrado ser más eficaces y a eliminar las improvisadas para emergencias específicas o sin actualidad. Con frecuencia esta tendencia encierra el propósito de circunscribir los instrumentos a aquellos de naturaleza más general o indirecta, relegando o eliminando los que interfieren más directamente en una economía de mercado, lo que responde a veces al deseo más amplio de reducir la influencia del estado o, por lo menos, de limitarla a sus responsabilidades de mayor prioridad.

Asimismo, el movimiento suele combinarse con la intención de armonizar las diversas piezas del instrumental elegido, a objeto de disminuir eventuales contradicciones y acrecentar sus efectos. De este modo, figuradamente, lo que antes aparecía como una colección de herramientas escogidas en función de objetivos transitorios o duraderos, sin conexión entre sí, tiende a transformarse en un aparato sincronizado, puesto al servicio de los fines centrales de la política económica.

A medida que se analizaba la realidad mediante la aplicación de las técnicas de planificación, se iban revelando algunas claves fundamentales para interpretar el proceso de desarrollo latinoamericano y orientar las soluciones. Las principales pautas, como se ha señalado,^{1/} son la interdependencia de lo económico y lo social en los problemas del desarrollo,

^{1/} CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1963. (Publicación de las Naciones Unidas, 65.II.G.1.)

la necesidad de una política planificada, integral y eficiente, para resolverlos, y el reconocimiento de que esa política implica reformas institucionales que exceden el empleo corriente de los instrumentos tradicionales de política económica. En el aspecto externo, la certidumbre de que la integración progresiva de la economía latinoamericana contribuirá a eliminar algunas de las serias limitaciones nacionales que traban el proceso de desarrollo; y que es indispensable la modificación de la estructura del comercio internacional y la obtención de una relación de intercambio más favorable, para que el sector externo sea uno de los factores dinámicos del desarrollo.

Estas orientaciones fundamentales se manifiestan en los planes nacionales. Así, consideran al desarrollo como un problema único, de raíces económicas, sociales e institucionales; en consecuencia, incluyen al cambio social como parte del proceso de desarrollo y fijan concretamente metas e inversiones de carácter social. Conceptualmente, los gastos sociales dejan de ser una concesión filantrópica que resta recursos a las inversiones económicas, para convertirse en requisito del desarrollo. Recíprocamente, la realización de las metas sociales está subordinada, en primer término, al cumplimiento de los objetivos económicos; los principales sectores sociales - salud, educación y vivienda - dependen más que de ningún otro factor, de la tasa de crecimiento global, la distribución de ingresos y la situación ocupacional.

Sin perjuicio de las demás medidas que lo hacen posible, el primer módulo que señalan los planes es el aumento de la tasa de crecimiento global; pero en América Latina no se trata solamente de incrementar el monto de cada una de las variables estratégicas, tal como hoy existen, sino de modificar su magnitud relativa y algunos factores institucionales que las condicionan. Puesto que se actúa sobre economías desequilibradas, la simple prolongación de las líneas actuales consolidaría situaciones de ineficacia e injusticia; además, ello no sería posible, porque los estrangulamientos que la caracterizan le impiden un crecimiento persistente y autónomo. Por eso, los planes elaborados agregan el análisis cuantitativo del ahorro, del consumo y de la distribución sectorial de las inversiones, y el examen cualitativo de medidas de política económica

/tendientes a

tendientes a producir cambios estructurales (sobre todo en materia agraria, tributaria, de redistribución de ingresos y de comercio exterior).

La estrechez del mercado y la falta de coordinación de las políticas económicas nacionales constituyen serias limitaciones al desarrollo latinoamericano. La integración económica multinacional está considerándose en los planes en elaboración para Centroamérica, que se encuadran en un diagnóstico económico, un sistema de cuentas nacionales, una evaluación de recursos y un análisis institucional, realizados a nivel regional; asimismo, los planes consideran como fundamental al sector externo y recomiendan se procure diversificar las exportaciones, estabilizar los precios de los productos primarios y seleccionar las importaciones; pero en esta materia actúan variables decisivas, como los precios, que escapan a la voluntad del país exportador. A este respecto, es importante la perspectiva que se abre con los convenios internacionales sobre productos básicos y con la posibilidad de exportar manufacturas.

Estas preocupaciones y orientaciones coincidentes - implícita o explícitamente - en todos los planes, hacen que en el caso latinoamericano, la planificación, que en general es un método independiente del significado de las metas fijadas, se haya incorporado a la ideología del desarrollo y, tienda a constituirse en la expresión concreta de la política económica. Ya se advierte el comienzo de una influencia de los planes de desarrollo que trasciende su propio ámbito y se manifiesta como un método de análisis y un estilo de gobierno. Si esa tendencia se acentúa - como parecen indicarlo la legislación más reciente y los últimos proyectos de reformas constitucionales - los planes de desarrollo podrían llegar a desempeñar una función normativa análoga a la cumplida por los códigos civiles en el siglo pasado. En un caso se consideraba el bienestar general como generado por la prosperidad individual, que a su vez era provocada por el derecho de propiedad garantizado minuciosamente en los códigos civiles; en el otro, se vincula tanto el bienestar social como el individual al desarrollo general del país, que los planes económicos describen, caracterizan y, en grado creciente, intentan orientar y acelerar.

Naturalmente, y vale la pena subrayarlo, sólo se trata de la línea general y todavía vaga de una corriente, que en la realidad es

/discontinua y

discontinua y accidentada, según son las circunstancias de cada país o de cada coyuntura. Sin embargo, se aprecia con claridad cuando se examina la evolución global de la región en estas materias con una perspectiva histórica.

2. Gestación de la política económica

Como es evidente y podrá comprobarse en los estudios nacionales incluidos en el capítulo VII, los objetivos de la política económica no se gestan en un vacío. En lo fundamental responden a una demanda de decisiones que se manifiesta a través del sistema de canales o comunicaciones que relacionan las diversas organizaciones comunitarias (partidos, grupos de intereses, sindicatos, centros ideológicos-intelectuales, etc.) con las dependencias y agentes del poder constituido.

Dos parecen ser las fuentes principales que activan ese proceso. Por un lado se distingue una de carácter objetivo, radicada en la existencia social, esto es, en algunos problemas manifiestos que afectan a toda la comunidad o a segmentos influyentes de ella y que suscitan reacciones en los núcleos representativos, que las proyectan y traducen en proposiciones a ser consideradas por los poderes públicos. La acogida de éstos y, por ende, su representación en el contexto de la política económica, dependerán tanto de la seriedad y urgencia de las necesidades que provocan las reivindicaciones como del peso político del o los sectores que las plantean.

La otra fuente de la demanda de decisiones puede localizarse en el plano subjetivo o, si se quiere, en el de la conciencia social. En cada fase o momento, sea como reflejo mediato de problemas específicos o por otras influencias- ideológicas o culturales - a veces externas, algunos objetivos se arraigan en la conciencia política de grupos importantes o de la mayor parte de la colectividad, que pasan a promoverlos a fin de obtener su realización.

Si se cotejan estos planteamientos con la realidad que presentan los casos estudiados más adelante se podrá ver con claridad la naturaleza de esos factores. En la experiencia de Chile, por ejemplo, es fácil apreciar cómo la presencia inquietante de una aceleración inflacionaria lleva a sectores influyentes a colocar el problema de la estabilidad como

/eje de

eje de todas las preocupaciones de la política económica a partir de 1955. En el Brasil, por otra parte, resalta con nitidez la influencia que tienen en las decisiones en el segundo quinquenio de los años cincuenta lo que se ha llamado ideología "desenvolvimentista".

Cuando se analizan esos dos resortes básicos para la selección de los fines de la política económica sobresalen algunas características propias del proceso en los países latinoamericanos y subdesarrollados en general, que contrastan visiblemente con la situación particular de las naciones industrializadas.

En lo que respecta a la primera fuente de la demanda de decisiones, o sea, los datos o urgencias de la existencia social, debe recordarse que la heterogeneidad de las condiciones reales, económicas, sociales, regionales, entre actividades, etc., hace bastante más difícil en los países latinoamericanos la definición de objetivos de carácter general o nacional.

Podrían citarse numerosos ejemplos de la influencia que ejerce la escasa homogeneidad de las economías y sociedades subdesarrolladas sobre las orientaciones de la política económica y la general. Una ilustración de singular importancia por su relación con los problemas actuales de la realidad latinoamericana es el hecho de que las directivas principales habitualmente han sido inspiradas en los intereses y reivindicaciones de los grupos y actividades vinculadas a los llamados polos capitalísticos del sistema, generalmente urbanos, esto es, a los que han absorbido el progreso técnico y acaparado los frutos de la mayor productividad, en tanto que apenas se han considerado, o incluso, a veces, han sido perjudicadas, las aspiraciones y necesidades de la periferia interna, o sea, el sector primario.

Evidentemente, esa irradiación limitada, cuyas razones no compete discutir ahora, limita el carácter nacional de las políticas económicas y, por lo tanto, el grado de representación social que tienen y las posibilidades de acuerdo y respaldo colectivos.

En cuanto a la otra fuente, o sea la radicada en el plano de la conciencia social, tal vez el aspecto distintivo de la experiencia de los países latinoamericanos resida en la absorción y réplica de los

/objetivos nacidos

objetivos nacidos y madurados en las colectividades desarrolladas. Esto obedece a que allá han estado los grandes focos ideológicos y culturales, aparte de que en una u otra forma ellas han ejercido influencia directa sobre la periferia, sobre todo en aquellos países sin tradición autóctona, como son, en general, los de América Latina.

Esta realidad, fue patente en la fase de "crecimiento hacia afuera", en que los sistemas latinoamericanos adoptaron, a menudo con más ortodoxia que los maestros, la política libre cambista, al igual que muchas cosas en otros planos de la existencia social.

Sin embargo y sobre todo en la fase de transición hacia el nuevo modelo de desarrollo, esa situación se modificó considerablemente. Tanto ciertos objetivos característicos como los medios empleados para alcanzarlos, se divorciaron de los patrocinados y convencionales en los países industrializados. El énfasis en la industrialización o en el propósito emparentado de reducir la dependencia (o el tipo de dependencia) del comercio exterior, representaron una contradicción del cuerpo de ideas y directivas aceptado y propugnado en los círculos académicos y oficiales de las naciones industriales.

En años más recientes, parecen haberse aproximado las posiciones. Por una parte, en los países desarrollados, a la vez que han cobrado actualidad algunos objetivos-fines e instrumentos ajenos a su cuadro tradicional, ha prosperado una mayor comprensión de las situaciones y tareas que encaran los subdesarrollados. Por otro lado, en estos últimos, la evolución hacia una mayor integración y racionalización de la política económica también ha contribuido a disminuir la separación antes notoria. Preocupaciones o fines como el desarrollo, la distribución más equitativa del ingreso o la ocupación satisfactoria de la fuerza de trabajo, al igual que el manejo sincronizado de los campos instrumentales o la formulación de programas que asocien objetivos y medios, se perfilan y toman cuerpo en una y otra parte de la comunidad internacional.

No obstante lo dicho debe tenerse en cuenta que el parentesco general de los fines en ambos universos encierra diferencias sustantivas, a la vez que ha planteado nuevos problemas. La primacía del desarrollo económico, por ejemplo, se ha consolidado en algunos países industriales como una

/especie de

especie de subproducto de otras metas, como la defensa del nivel de empleo o la rivalidad entre potencias. En cierto modo, pues, se trata de un fin derivado. No es éste el caso, sin duda, en las naciones en desarrollo, cualquiera sea su sistema político, en que ese objetivo-fin ha ganado directamente su lugar de eje de la política económica.

Otro aspecto a considerar es que esa relativa uniformación implica algunas aparentes incongruencias entre los fines y el grado de desarrollo de los países. Cabe mencionar un caso ilustrativo: la demanda de decisiones encaminadas a redistribuir el ingreso. Este objetivo sólo vino a adquirir significación en países industrializados en época más o menos reciente, después de que un proceso antiguo y activo de acumulación había elevado considerablemente los niveles de productividad del sistema y, por ende, los ingresos de la población. En cambio, en los países latinoamericanos la distribución equitativa del ingreso viene a constituir una de las preocupaciones de la política económica en una fase muchísimo más incipiente del desarrollo, de manera que no puede extrañar que a veces se le considere un objetivo prematuro.

Como se ha fundamentado cabalmente en el análisis teórico,^{2/} no hay contradicción y sí congruencia entre las aspiraciones de acelerar el crecimiento y de repartir más igualitariamente los ingresos. Sin embargo, las relaciones entre los términos se plantean de modo bastante diferente en los países industriales y en los subdesarrollados. En los primeros se fusionan en torno al propósito central de sostener la demanda efectiva, que es, por lo demás, el norte de buena parte de la operación instrumental. Al reducir la concentración del ingreso con el consiguiente impulso al gasto de las personas, los incentivos derivados para la inversión privada y el desembolso autónomo del Estado, se suponen satisfechos los requisitos para que el parque productivo, ya integrado, flexible y con enorme potencial de oferta, trabaje a ritmo adecuado.

Otra es la realidad de esos objetivos y de sus relaciones en los países subdesarrollados. Simplificando podría argüirse que en el centro

2/ Véase Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

de su problemática está la oferta efectiva, esto es, las cuestiones vinculadas a la ampliación, la articulación o integración (vertical, horizontal o espacial) y el grado de autonomía (en contraposición a la condición refleja o dependiente del pasado) del aparato de producción. En el marco de esa realidad, la redistribución del ingreso, si bien constituye un factor primordial para orientar y justificar la nueva orientación de los recursos, en lo fundamental depende o está subordinada al reajuste de la estructura productiva, manifiestamente rígida e insuficiente para satisfacer las necesidades de bienes de consumo esenciales (sobre todo alimentos) y de servicios sociales.

En otras palabras, en tanto que en los países industriales se parte de una estructura productiva madura y flexible, cuyos movimientos están supeditados a los cambios en el volumen y composición de la demanda (v.g. distribución del ingreso), en los subdesarrollados existe el problema adicional y estratégico de que sólo acciones resueltas, eficaces y relativamente autónomas (en el sentido de su independencia respecto a las condiciones de demanda existente) del lado de la oferta o de la capacidad productiva pueden asegurar el crecimiento adecuado del gasto y, sobre todo, el ajuste al nuevo patrón de demanda derivado de otra y más equitativa distribución del ingreso.

Como puede verse, la similitud de los fines de la política económica en países de distinto nivel de desarrollo es de carácter apenas general porque son evidentes las diferencias de sus contenidos concretos, como también son distintas las fuentes donde se gesta la selección de los objetivos.

3. El radio de maniobra de la política económica

Como ideal, la política económica podría imaginarse como una manifestación libre y racional de las aspiraciones sociales, que se realiza mediante los expedientes más adecuados y eficaces aconsejados por la teoría y la experiencia. Desde otro ángulo, en cambio, podría concebirse como un conjunto de decisiones impuestas por las circunstancias y el hábito, que se vale de los medios viables y disponibles en las coyunturas que reclaman acción.

En la realidad, ambos extremos se combinan según sean las condiciones objetivas y subjetivas predominantes. Cuando éstas son propicias, la política económica (y la general) encuentra un radio relativamente amplio de maniobra para perseguir y seleccionar sus fines y sus instrumentos, aunque siempre estará sujeta a los marcos impuestos por las estructuras heredadas y por factores ajenos a la voluntad nacional, como por ejemplo, el cuadro internacional.

Cuando esas condiciones son desfavorables, el margen de opción se reduce y la política económica tenderá a ser más pasiva o refleja, en el sentido de que tanto sus fines como sus medios estarán restringidos y hasta cierto punto determinados por la influencia de hechos extrínsecos poderosos, difícilmente modificables, al menos en el corto plazo.

Para apreciar este asunto en un plano menos abstracto, pueden analizarse las situaciones enfrentadas por los países latinoamericanos en fases más o menos típicas, por ejemplo, la que sigue a la gran crisis mundial y la que se abre al terminar la segunda guerra mundial. En la primera coyuntura, la política económica se encontró abocada al trastorno radical del comercio exterior, centro decisivo del modelo predominante de desarrollo. La violencia de sus efectos y las posibilidades limitadas para aliviarlos o compensarlos establecieron un marco muy restricto tanto para los propósitos como para los medios de la política adoptada. Debía restringirse el acentuado desequilibrio del intercambio y reducir su proyección interna. Y como para ello no se disponía de un instrumental ni de instituciones adecuadas, puesto que las tradicionales no habían sido proyectadas para tales emergencias, hubo que encarar las tareas con el mayor pragmatismo, recurriendo a cualquier expediente que pareciera viable y eficaz para alcanzar aquellos objetivos tan claros como dominantes.

Naturalmente, cada país, según fuera su situación objetiva peculiar, pudo realizar con mayor o menor acierto y fortuna esa labor. La Argentina, por ejemplo, continúa ofreciendo el ejemplo más sobresaliente de una reacción coherente y disciplinada frente a la coyuntura. En otras partes, como en Chile, el desafío resultó excesivo y en esos años se registraron un agudo proceso inflacionario y profundas convulsiones político-sociales, como cercano reflejo de las dificultades enormes para restablecer el

/control sobre

control sobre los acontecimientos económicos. Finalmente, hubo también otros países, los más pequeños y dependientes, que no pudieron hacer otra cosa que esperar el cambio de signo en las relaciones comerciales.

Bien diferente es el cuadro que condiciona a la política económica en la segunda fase tomada para esclarecer el problema, que se inicia en los años 1945-46. Para ese entonces los principales países de la región habían recorrido ya un trecho importante en el proceso de diversificación de sus estructuras productivas, ampliando sus posibilidades autónomas de desarrollo. Por otro lado, a la vez que tendían a normalizarse y a mejorar sus transacciones externas, varios de ellos habían acumulado reservas apreciables de divisas, que constituían otro apoyo potencial para continuar y agilizar el proceso emprendido. Finalmente, en los quince años anteriores se había experimentado con una gama variada de nuevos instrumentos de acción, además de haberse establecido diversas instituciones que correspondían a las exigencias del patrón de "desarrollo hacia adentro".

El conjunto de circunstancias, ciertamente más auspiciosas, ampliaba las opciones de la política económica, haciéndola más libre o independiente y dándole mayores oportunidades para influir sobre el curso de los acontecimientos.

No es el objeto de este trabajo examinar en qué medida se aprovechó ese más holgado radio de maniobra, tanto porque no se trata del período seleccionado para el análisis como porque las referencias apenas se proponen esclarecer de modo más concreto la cuestión general planteada al comienzo. Sin embargo, bien se sabe que algunos países, en que las circunstancias objetivas antes esbozadas presentaron una faz bastante propicia, no consiguieron delinear una política económica que sacara partido de ella y, a la inversa, la orientaron por caminos que llevaron al agravamiento de los problemas seculares, agregando otros que pasaron a constituir serios obstáculos para la acción futura. Esas experiencias representan un ejemplo claro de la significación de las decisiones y de su relación con los aspectos que a posteriori pueden denominarse estructurales.

Otra ilustración pertinente del problema puede encontrarse en las experiencias de Brasil y Chile que se analizan en el capítulo VII. En el caso del país austral, la política económica enfrentó a mediados de los años cincuenta un cuadro sumamente desfavorable, en que se asociaban el recrudecimiento de la inflación con la contracción del proceso de desarrollo. Las tensiones sociales derivadas del primer fenómeno y los obstáculos que se oponían al pronto remedio del segundo, estrechaban manifiestamente las opciones abiertas ante las autoridades responsables, que disponían, en consecuencia, de un margen escaso de operación.

En la evolución brasileña, más o menos en la misma época, se presenta una situación algo similar, aunque no tan pronunciada, en lo que respecta a la acentuación de un desequilibrio inflacionario. Sin embargo, contrastando con el ejemplo anterior, ese malestar coexiste con el dinamismo del desarrollo en los años anteriores, apenas interrumpido en 1956, más por factores ocasionales que por razones profundas, y con amplias posibilidades para abrir camino hacia nuevos progresos en la substitución de importaciones de bienes duraderos, intermedios y de capital, afincadas, sobre todo, en la dimensión de su mercado y en el interés del capital extranjero en participar en esos emprendimientos lucrativos. De este modo fueron otras las alternativas que pudieron barajar los autores de la política económica, que a la postre escogieron la de avanzar resueltamente hacia la ampliación y diversificación de la estructura productiva, dejando de lado las preocupaciones a propósito de la inestabilidad.

El asunto también se esclarece si se contrastan las realidades generales de los países industriales y de los subdesarrollados. En los primeros, la integración, variedad y reservas de la estructura productiva confieren una gran flexibilidad al sistema económico, que reacciona con gran sensibilidad a las presiones y estímulos aplicados por un aparato instrumental e institucional desenvuelto y perfeccionado en un proceso secular y a los estímulos de circunstancias extremas como las de dos guerras mundiales. El margen de operación es, por lo tanto, considerable y prueba de ello son los efectos que se han logrado con el

/manejo de

manejo de resortes tradicionales, como los monetarios, cuando se ha requerido disciplinar el funcionamiento del sistema. Por otra parte, dado el dinamismo inherente y la relativa autonomía de economías altamente capitalizadas y diversificadas, la responsabilidad y funciones de la política económica son complementarias, sea como elemento de corrección de tendencias, sea para alcanzar fines determinados que no asegura el juego espontáneo del mecanismo de mercado.

Bien diferente en ambos aspectos es la situación de los países subdesarrollados. Por una parte, cabe a las decisiones del estado un papel capital en la estrategia y tácticas del proceso de desarrollo. La política económica, lejos de ser complementaria, es factor primordial, como elemento promotor o como perturbador, si yerra en sus disposiciones. Por otro lado, y paradójicamente, se encuentra en condiciones mucho más desventajosas para cumplir con esa responsabilidad, tanto porque los problemas que enfrenta son objetivamente más difíciles como porque su instrumental y su aparato institucional reflejan inevitablemente su condición subdesarrollada.

4. Las condiciones para la viabilidad

Conviene ahora examinar algunos factores principales que influyen en el radio de maniobra y por ende en la viabilidad de una política económica.

En el plano más general podría registrarse el imperativo de un cierto grado de autonomía y de conciencia nacionales. Parece obvio, por una parte, que sin independencia para determinar fines y escoger medios no puede haber política económica propia.

En seguida y en un nivel más concreto puede destacarse un conjunto de circunstancias económicas, dadas por el grado de desarrollo del sistema productivo y que componen la base material y el marco de posibilidades y limitaciones más generales para el proyecto de política. Como es evidente, el potencial o alcance de las decisiones será tanto mayor cuanto más maduro sea el estadio de desarrollo que presentan las fuerzas productivas.

El problema de la viabilidad socio-política puede desdoblarse en dos niveles. En el más general, los objetivos y medidas propuestas

/están subordinados

están subordinados al esquema de relaciones sociales establecido por la evolución histórica anterior. En un nivel más inmediato, el otro factor influyente será la fisonomía ocasional o de coyuntura de la realidad política. Aunque el primer elemento establece el límite fundamental del radio de maniobra, en períodos de cambio puede modificarse marcadamente ese marco estructural, ampliando en diversos sentidos o también restringiendo el campo de maniobra.

El aparato institucional y el conjunto de instrumentos disponibles constituyen otra variable principal en el análisis de la viabilidad de un proyecto de política económica en un momento o fase determinada. Puede admitirse que existe cierta inercia y rigidez en esas circunstancias, pero ellas, por lo general, son más superables o flexibles que los factores antes mencionados, siempre y cuando éstos, o sea las condiciones económicas y políticas, obren en el sentido de promover o exigir la adecuación de instrumentos e instituciones. En cambio, los obstáculos por ese lado pueden frustrar los propósitos de la política económica si aquella presión no es lo suficientemente enérgica o acertada.

Todos los elementos presentados son en alguna medida interdependientes e influyen unos sobre otros en la dinámica del proceso social. La autonomía nacional puede ser condición necesaria para la viabilidad de una política, pero ella, en el tiempo podrá ser y es modificada por los cambios en el plano de las fuerzas productivas, las relaciones sociales y la operación instrumental. Si la estructura de producción evidentemente influye sobre el cuadro socio-político, también es patente que las transformaciones o vuelcos en este segundo plano pueden alterar la base material, precisamente mediante la ejecución de alguna política económica. De manera, pues, que sólo una visión del conjunto de factores influyentes en acción y movimiento puede ilustrar las apreciaciones sobre la viabilidad de las orientaciones y, por lo tanto, del radio de maniobra existente o susceptible de emerger en el proceso.

El esquema anterior puede ilustrarse con algunas situaciones hipotéticas. Supóngase por un lado una unidad nacional integrada, de dimensión considerable y de antigua autonomía en lo que se refiere a

lo fundamental de sus relaciones exteriores, que, por otra parte, ha podido desenvolver un sistema productivo con una apreciable capacidad autónoma de crecimiento. Por otra parte, a causa del propio desarrollo anterior y de otros factores, ha conseguido promover intereses y grupos sociales, con sus correspondientes agentes políticos, que están comprometidos en la prosecución del proceso y dispuestos, por lo tanto, a remover los obstáculos que pueden oponérsele y a efectuar las modificaciones institucionales, administrativas o instrumentales que se requieren.

Dado este cuadro formidable de circunstancias propicias parece evidente que existen los requisitos básicos para la viabilidad de una política de desarrollo, lo mismo que podría afirmarse que tal realidad haría imposible o muy difícil (no habiendo interferencia de otros y poderosos factores) un proyecto antagónico de política o, incluso, otro que postergara los objetivos derivados de aquel panorama general.

Basta invertir este cuadro e imaginar una situación opuesta en todos o la mayoría de los aspectos señalados para deducir que en él sería muy improbable que prosperara una política similar, a menos que se alteraran algunos o todos los parámetros económicos y socio-políticos prevalecientes. En cambio, la segunda y más precaria base general podría ser compatible y tornar viables otros diseños de política económica, más ajustados a sus realidades estructurales.

Este contraste tan extremo y simplificado es apenas una ilustración exagerada de una forma o método para apreciar objetivamente la viabilidad de las políticas económicas. Para avanzar más en la dilucidación del problema se requeriría plantearlo concretamente en términos no sólo de algún país determinado sino que también de coyunturas internas y externas específicas.

5. Componentes y estructura de la política económica

Conviene ahora hacer un intento por identificar las diversas categorías que componen lo que podría llamarse "morfología" de la política económica, cosa que ayudará a comprender el ordenamiento de las materias en los casos que se examinan más adelante.

En una clasificación esquemática podrían distinguirse los siguientes elementos principales. En un primer nivel sobresalen los objetivos-fines o rectores, alrededor o en función de los cuales se organizan y mueven todas las demás piezas. Ellos pueden ser parciales, como era corriente en las políticas del pasado y todavía lo es en mayor o menor medida en las prácticas actuales, o de carácter general o global, lo que subentiende una suma y fusión de una variedad de propósitos relacionados, que se imaginan o son complementarios.

Si esta primera categoría se refiere a las experiencias respectivas del Brasil y Chile, se aprecia que en el primer país, en el período del Plan de Metas, el objetivo-fin del desarrollo industrial, su integración vertical y el establecimiento de una infraestructura adecuada para el mismo, dominaron y sirvieron de orientación casi exclusiva para la política económica. Para Chile, en cambio, sobre todo en la fase que se extiende aproximadamente entre 1956 y 1958, el propósito-eje y de gravitación abrumadora es la contención del proceso inflacionario.

Naturalmente, en otros países y lapsos no se advierten con igual claridad objetivos-fines tan definidos, y esa es una razón del interés que suscitan los casos escogidos. No obstante, con la multiplicación de planes nacionales de desarrollo, la aceleración de éste va tomando cuerpo como orientación matriz, aunque a veces los intentos todavía no superan el plano de lo formal.

Para alcanzar esas metas finales y globales de acción la política económica precisa de líneas de acceso, de canales estratégicos, que aproximan o conducen a ella; esto es, se requiere la presencia de objetivos-intermediarios, sobre los cuales recaerá la atención mediata del estado y cuyo cumplimiento llevará probablemente al logro de sus propósitos rectores.

/Tomando de

Tomando de nuevo como ilustración la evolución brasileña y la chilena en el decenio seleccionado puede apreciarse más concretamente la naturaleza y papel de ese componente. En la política del Brasil, por ejemplo, para el cumplimiento del Plan de Metas se descansó en algunos objetivos-intermediarios principales, como fueron el aumento de la participación del sector público en el proceso de formación de capital y la atracción de inversiones privadas nacionales y extranjeras hacia las actividades consideradas como prioritarias. En el modelo de estabilización chilena durante los años 1956-58, los objetivos-intermediarios estuvieron vinculados al control de los factores que presionaban en el sentido de la expansión monetaria, poniendo especial énfasis en los reajustes de las remuneraciones, en el nivel de créditos al sector privado y en el balance fiscal. En una etapa posterior de la experiencia chilena, en cambio, la que se abre con posterioridad a 1959, adquiere relieve singular en el esquema de política económica el objetivo intermediario del incremento de las importaciones vía endeudamiento exterior, que pasa a constituirse también en servidor principal de un nuevo objetivo-fin que se agrega al de la estabilidad, y que es la reactivación del desarrollo.

Las dos categorías de objetivos esbozados constituyen lo que en términos generales puede llamarse la política de fines. Para llegar a materializarlos deberá recurrirse a una gama de instrumentos, accionados por una red de organismos administrativos insertados en el cuadro de las instituciones vigentes en una sociedad determinada. Este otro plano de la conducta económica puede identificarse como el de la política de medios.

En la expresión "instrumental de la política económica" puede englobarse todo el conjunto de poderes y atribuciones otorgados al estado para intervenir directa o indirectamente. Pueden utilizarse diferentes esquemas para clasificar los componentes de conjunto de arbitrios. El más difundido consiste en agruparlos según su naturaleza formal: fiscal, si tienen que ver con las cuentas públicas; monetarios, si intervienen en los movimientos nominales del sistema; cambiarios, si gravitan sobre las operaciones de compra y venta de

/divisas, etc.

divisas, etc. Aunque esta fórmula de ordenación es útil en muchos aspectos, presenta graves inconvenientes pues no prevé la adecuada colocación de los nuevos instrumentos ensayados tanto en el mundo subdesarrollado como en las naciones industriales para hacer frente a las profundas transformaciones de su problemática económica. Esa clasificación era muy apropiada para describir los restringidos y separados campos de acción de la política económica del estado liberal. En las circunstancias actuales, no sólo aparecen nuevos instrumentos, difíciles de colocar en los compartimentos tradicionales, sino que también se han modificado las funciones de los conocidos, que desbordan los campos específicos que la clasificación les asigna.

Para hacer frente a estas limitaciones y buscando dar mayor rigor al registro de los medios de la política económica se han propuesto otros esquemas de clasificación. En general reposan en la identificación de los modos de acción de los instrumentos o se ordenan según sea el área del sistema económico en que actúan.

Una versión simplificada del primer criterio se obtiene al distinguir dos formas típicas en que pueden gravitar las operaciones. La primera sería por acción directa, en la cual el estado asume el control gerencial o patrimonial de parte de las instalaciones productivas del sistema o entra a fijar, por la vía administrativa, precios y cantidades o cualquier otra norma que elimina o reduce considerablemente la operación del mecanismo de mercado. En el segundo grupo de instrumentos deberían figurar aquellos que emplea el poder público, no para reemplazar o controlar abiertamente aquel mecanismo, sino para estimular o disuadir a los agentes económicos, induciéndolos a nuevos comportamientos, coincidentes con los objetivos perseguidos por la política económica.

Con el otro criterio de clasificación, o sea, el que atiende a los planos o relaciones del sistema que son afectados por los instrumentos, se tendría, por una parte, aquellos que gravitan directamente sobre los recursos básicos del sistema (fuerza de trabajo, activos productivos), en tanto que otros lo hacen sobre la operación de los mercados, la generación del ingreso, el gasto o las transacciones externas.

Cada esquema de clasificación presenta ventajas y limitaciones y más que su bondad específica, influirá en la selección de alguna de ellas el propósito que se tiene a la vista. Como se dijo antes, el aparato instrumental es operado por una red de organismos administrativos. En este particular debe tenerse en cuenta dos realidades. La primera tiene relación con las características de los organismos, su estructuración y su operación, que determinan el grado en que son adecuados para el proyecto de política y el tipo de instrumentos a manejar. La segunda cuestión tiene que ver con el sistema de articulación y coordinación de las decisiones por parte de los distintos organismos lo que define en cierto sentido la medida en que está implantado un sistema de planificación en la sociedad y sus rasgos peculiares.

Finalmente, habrá que tener presente que tanto los instrumentos como las entidades administrativas ejecutoras se desenvuelven en un medio institucional, que define el cuadro general de derechos y obligaciones establecidos por la comunidad para el desempeño de sus funciones sociales, económicas, políticas o de otra naturaleza. Allí donde la sociedad se encuentra bajo presiones que reclaman transformaciones substantivas de la estructura económica, el problema institucional se perfila con relieve en las discusiones políticas. En otros casos, ese aspecto es relativamente secundario.

Para esclarecer este punto pueden separarse las reformas institucionales en dos grupos. En el primero estarían aquellas que responden a las necesidades o exigencias de una estructura socioeconómica ya transformada o que son requeridas para abrir camino a nuevas estructuras, cuando se acumulan presiones incontenibles para la mudanza del marco institucional. A este grupo corresponderían los cambios en las relaciones y la estructura de la propiedad, las alteraciones en el cuadro de relaciones internacionales y en los regímenes de participación política de los diversos grupos sociales. A estos en general se les puede atribuir la naturaleza de "cualitativos".

En el otro conjunto podrían reunirse aquellas reformas institucionales de radio más limitado y alcance menos profundo, vinculadas
/principalmente al

principalmente al problema de la eficiencia de la maquinaria del estado para cumplir los objetivos de la política. Aquí tendrían lugar las reformas que podrían llamarse "operacionales": la administrativa, la tributaria, la presupuestaria, etc., que desde otro ángulo pueden denominarse cuantitativas.

Sobra anotar que esta presentación de los componentes o estructura de la política económica apenas constituye un esbozo simple y sumario de una realidad compleja, que no se presta fácilmente a la esquematización, y no tiene otro propósito que ayudar a su examen más sistemático. Esta aproximación a una morfología de la política económica, para vincularse más de cerca con la realidad, podría replantearse en términos de posibilidades más familiares o representativas en la experiencia regional.

En primer lugar puede imaginarse un arreglo tradicional, correspondiente a un estado primario en la formulación de la estrategia económica. En este caso difícilmente se perfilarán objetivos-fines o intermediarios de carácter amplio, que abarquen a todo el sistema y tampoco, por lo mismo, un aparato instrumental variado que se agrega y concierta para su cumplimiento. Lo que se discernirá, en cambio, es una serie de políticas, esto es, de propósitos fragmentarios, restringidos a ciertos sectores (política industrial o para una actividad fabril específica; política agraria o triguera, etc.) o a zonas particulares de la acción estatal (política fiscal o tributaria o respecto a gastos, en su totalidad o para ciertos rubros). En consecuencia, se manipularán instrumentos o conjuntos de expedientes dirigidos específicamente a cada finalidad y sin nexo entre ellos.

En estas circunstancias, como se comprende, la eventual congruencia de los componentes o de las políticas será en buena parte una resultante casual, aunque esto no signifique que obligadamente deberían emerger contradicciones mayores entre las diversas acciones, precisamente por lo circunscrito de su radio y porque puede presumirse algún patrón general, doctrinario, de intereses o de otra naturaleza, que inspira y en alguna medida armoniza los distintos elementos de la conducta.

Otra estructura o modelo, sin duda más representativo de las prácticas actuales, es aquel en que, probablemente coexistiendo con políticas fragmentarias, se formulan dos o más objetivos-fines, con su constelación respectiva de propósitos intermediarios y dispositivos instrumentales. El caso más usual ha sido el de las conductas orientadas simultáneamente hacia la activación del desarrollo y la búsqueda de la estabilidad, por lo general con acento preferente en una u otra finalidad, como se observa en los análisis sobre el Brasil y Chile.

En tales experiencias ha sido patente la sincronización de cada fin con una diversidad de medios que abarcan e influyen sobre un campo relativamente amplio del sistema. No obstante, aunque los objetivos de ninguna manera son incompatibles, ha sido difícil y a veces imposible armonizar o fusionar orgánicamente las campañas de modo de avanzar simultáneamente en todos los frentes. Han aflorado, en cambio, contradicciones visibles, inmediatas o de gestión más retardada, que en estos ensayos revisten mayor seriedad, justamente por la proyección más extensa y profunda de los conjuntos instrumentales manejados para cada meta de la política.

Puede parecer paradójica la conclusión, pero hay razón para pensar que a medida que se generalizan e integran las diferentes parcelas de la política económica, esto es, las antiguas políticas, resalta con mayor urgencia la necesidad de una sincronización total, por cuanto los peligros de roces e inconsecuencias se tornan más considerables que en el viejo esquema de acciones reducidas y fragmentarias.

Evidentemente, la solución sólo puede encontrarse en aquella fase superior en que las finalidades y los arbitrios se definen en el marco y las cuantificaciones de los programas generales de desarrollo económico-social.

6. Evaluación de la política económica

Parte principal de cualquier análisis de política económica es la evaluación de sus resultados, o sea, el cotejo de sus objetivos con la fisonomía concreta del proceso productivo y social, por lo menos

/en aquellos

en aquellos aspectos que han sido blanco de las decisiones. A primera vista no parece haber mayores dificultades para contrastar los fines establecidos con indicadores adecuados de su cumplimiento. Sin embargo, el nexo causal, sobre todo en países subdesarrollados, puede ser a menudo engañoso.

Una razón principal y evidente es que el desarrollo del sistema o de las áreas que interesan puede estar expuesto a influencias tanto o más poderosas que las de la política económica. De este modo, tanto aparentes fracasos como éxitos pueden deberse a circunstancias ajenas a las decisiones de los dirigentes del proceso.

El ejemplo más patente de esa posibilidad, y sin mencionar la gravitación eventual de contratiempos o bonanzas naturales, pueden encontrarse en aquellas economías y coyunturas en que los acontecimientos externos tienen un peso decisivo debido a la subordinación de la economía a sus tendencias y fluctuaciones. Otro caso pertinente y relacionado es aquel en que el comportamiento de sectores claves, por ejemplo, el de exportación, se encuentra en medida apreciable sujeto a decisiones que se toman fuera del país y sin relación con las orientaciones y propósitos del proyecto de política nacional.

Otra situación más compleja puede ilustrarse a la luz de lo ocurrido con la política económica del Brasil en los primeros años de este decenio. En este lapso, como se verá, tanto los indicadores del desarrollo como los de la estabilidad acusan un empeoramiento manifiesto y bien se podría atribuir ese hecho a las directivas económicas. Un examen más acucioso, sin embargo, obligaría a acojer con reserva tal relación causal porque el fenómeno es bastante más intrincado. En verdad, antes que asignar la mayor responsabilidad al tenor de las decisiones adoptadas, parece más propio, como se hace en el estudio respectivo, diagnosticar una situación en que la política económica pierde el control de los acontecimientos; se torna impotente, a despecho de sus afanes, para dominar el cúmulo de desequilibrios acumulados en una fase anterior y para sobreponerse

a la desarticulación de la base social, política e institucional sobre la que tendría que apoyarse.

Otra perspectiva interesante para el análisis del asunto ofrece el paralelo de las intenciones y los resultados en la experiencia chilena que se abre alrededor de 1959, cuando se adopta como uno de los objetivos-fines la reactivación del sistema productivo. Podrá verificarse en el estudio que en ese lapso, al servicio de tal propósito se movilizaron numerosos medios e instrumentos y que éstos, en aspectos importantes, alcanzaron sus fines determinados, lo que no obsta, empero, para que la problemática fundamental del desarrollo del país continuara planteado en términos muy exigentes y no muy distintos a los prevalecientes antes de la campaña. En este caso, parece razonable argüir que la naturaleza de los obstáculos que se oponen a esa solución o a un alivio substancial de la misma eran tan poderosos que los empeños realizados no bastaron para superarlos. Desde este ángulo, pues, y tenidos en consideración los logros registrados, más que de un fracaso de la política económica, sería más ajustado referirse a su insuficiencia frente a una tarea particularmente compleja y ardua

Capítulo VII

EVOLUCION DE LA POLITICA ECONOMICA EN BRASIL Y CHILE

A. LA POLITICA ECONOMICA DEL BRASIL EN EL DECENIO 1954-63

La política económica brasileña del último decenio presenta dos fases características. La primera, que se inicia luego de un bienio de tímidos ensayos convencionales de estabilización, cubre el período 1956-60 y se singulariza por la preocupación hegemónica que inspira el desarrollo industrial. En esta etapa, bajo el esquema conocido con el nombre de Plan de Metas los mayores esfuerzos, se orientaron a crear los estratos superiores de una estructura industrial.^{1/} Con este fin, se relegó a un plano secundario la consideración de otros problemas, aún el de la estabilidad.

En el trienio siguiente (1961-63), la intensificación de los desequilibrios hizo que la política económica confiriese una nueva dimensión al problema de la estabilidad. Aunque el desarrollo económico siguió siendo preocupación importante, el reconocimiento de la aceleración inflacionista como factor que perturbaba el orden económico y social llevó a la configuración de una política guiada por un doble propósito. La dificultad de hacer compatibles esos dos objetivos-fines en un período de marcada inestabilidad política y social y de menores estímulos al crecimiento provenientes del estrangulamiento externo, redujo durante el trienio el radio de acción de la política económica; en cierto modo, ésta permaneció a la retaguardia de los acontecimientos, sin lograr impedir la reducción del ritmo de crecimiento y la intensificación del proceso inflacionario.

^{1/} CEPAL, "Quince años de política económica en el Brasil", Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, N° 2.

1. Antecedentes de la política de desarrollo industrial

Para iniciar el análisis de la primera fase conviene recordar brevemente la evolución de la economía brasileña en los años que siguieron al segundo conflicto mundial.

En esa época, como subproducto de los mecanismos de defensa de la economía accionados durante los años treinta, y de la de reserva absoluta de mercado de los años de guerra, ya se habían logrado avances apreciables en el proceso de sustitución de importaciones, mediante la manufactura interna de los bienes de consumo tradicionales; asimismo, se había inaugurado recientemente la siderurgia de altos hornos. Por lo tanto, se configuraba objetivamente un cuadro económico nacional que difería muchísimo del de una simple economía exportadora de productos básicos.

La presencia de grandes reservas cambiarias acumuladas durante los años de conflicto hizo que en esta oportunidad se adoptara una política extremadamente liberal de importaciones. Ella se inspiraba principalmente en la lucha contra el alza interna de los precios, imputada a los altos costos industriales de una base económica improvisada y prematura.

A despecho de la inspiración tradicional de esa política, ella resultó completamente desfavorable para los nuevos intereses industriales. Las empresas nacionales habían acumulado fuertes ganancias durante los años de conflicto y sus reservas financieras se habían valorizado al mantenerse el dólar de importación a pesar de las alzas internas de precios. Aunque una parte apreciable de las divisas se dedicó a la adquisición de bienes no esenciales y de activos extranjeros obsoletos, las empresas industriales pudieron renovar su equipo y tonificarse con la entrada subvencionada de bienes de capital. De ahí que la industria nacional no combatiera dicha política durante ese período; el desgaste de sus instalaciones la hacía solidarizar con el anhelo de una oferta mayor y más diversificada de importaciones.

El agotamiento rápido de las divisas obligó a un viraje radical. Al hacerse sentir nuevamente el estrangulamiento externo en 1947-48, se intentó restringir las importaciones a través de una política de cambios que, a pesar de no apoyarse directamente en intereses industriales, estimuló vigorosamente la ampliación, diversificación y consolidación del sector fabril.

/En lugar

En lugar de desvalorizar el crucero, se mantuvo un tipo de cambio sobrevaluado, se pasó a controlar la demanda de divisas por medio de licencias de importación discriminadas, que tenían en cuenta el país de origen, cantidad, calidad y precio del producto extranjero. El campo de las importaciones prohibidas o restringidas abrió, por lo tanto, nuevas oportunidades comerciales, estimuladas, además, por el subsidio implícito a las importaciones de bienes de capital e insumos.

Aunque a primera vista fuera perjudicial para sus intereses, las disposiciones adoptadas no levantaron resistencia considerable del poderoso sector exportador y, sobre todo, de su segmento más influyente, el de los cafetaleros. Las razones son fáciles de discernir y es provechoso recordarlas porque arrojan alguna luz sobre las peculiares relaciones entre esos intereses y el sector industrial en el Brasil.

Por una parte, el café había atravesado por una etapa prolongada de contracción y sus plantadores se habían habituado a ceñirse a una política común bajo la responsabilidad del gobierno. A esta realidad se agregaban los temores de que una desvalorización cambiaria hiciera caer el precio internacional del producto y estimulara la expansión de los cultivos, creando así otro cuadro desfavorable para el sector. Por otro lado, la verdad es que había aminorado el alza de precios internos y se esperaba una etapa duradera de estabilidad.^{2/}

Aunque esta última previsión no llegó a cumplirse, un nuevo factor vino a apaciguar los ánimos del sector cafetalero: la espectacular recuperación del precio del producto, que se elevó de aproximadamente 13 centavos por libra en 1949 hasta más de 70 centavos en 1954. Si bien es cierto que la rigidez de la tasa de cambios no permitió a los cafetaleros gozar plenamente de esa mejora, no lo es menos que consiguieran elevar en grado importante sus ingresos absolutos.

Podría aludirse también a un elemento más general, que aunque difícil de fundamentar con detalle, parece haber gravitado en esa coyuntura y en

^{2/} El ritmo de alza declinó a partir de 1946. Fue de 14.6 por ciento ese año para bajar hasta 5.7 por ciento en 1948.

la evolución posterior, cual es la relación entre los intereses exportadores y los industriales, establecida principalmente a través de la red financiera y bancaria. Cualquier antagonismo eventual tendió a diluirse en un cuadro en que por vías directas o indirectas, cual más, cual menos, participaba de la expansión del sector manufacturero.^{3/}

Finalmente cabría referirse a otra fuente de apoyo para aquella heterodoja orientación en materia de cambios y que probablemente no ha sido destacada suficientemente. Se trata de la radicada en el comercio de importación, siempre influyente en este tipo de economía, que obtenía generosas utilidades con el mantenimiento de la tasa de cambio vis-à-vis el alza de precios internos y la vigorosa demanda, apenas reprimida, de bienes extranjeros.

No cabe duda de que fueron esas disposiciones sobre el comercio exterior, ayudadas, claro está, por el cariz auspicioso del mercado del café, las que establecieron las condiciones principales para la dilatación y diversificación del parque fabril en esos años de tránsito entre las décadas de 1940 y 1950.

A raíz de la guerra de Corea ese cuadro se perfiló con rasgos aún más sobresalientes y hasta podría decirse inusitados. El recelo de que pudieran repetirse las restricciones al abastecimiento exterior sobre- llevadas en el segundo conflicto mundial, asociaron al gobierno y al sector privado en una carrera por importar todo lo que fuera posible y pareciera necesario en materia de equipos e insumos, recurriéndose sin inhibiciones al crédito externo y a la expansión de las colocaciones internas para financiar esas compras.^{4/} Aunque esta conducta, a la vez previsor y audaz, legó problemas que habrá que mencionar más adelante, es indudable que se tradujo en un impulso sustancial para el desarrollo industrial ya en rápida marcha.

3/ Véase al respecto, CEPAL, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, No. 1, p. 52, marzo 1964.

4/ Las importaciones aumentaron de un promedio aproximado de 1 100 millones de dólares (de 1955) en 1949-51 a 1 857 y 1 787 millones en 1951 y 1952, respectivamente. Las importaciones de bienes de capital prácticamente se duplicaron en términos absolutos. Véase "Auge y declinación ...", op.cit. Cuadro 11 y 19.

Aparte los elementos señalados, cabe mencionar que la política económica, en los primeros años del decenio de 1950, había logrado definir con más vigor y amplitud sus decisiones pro-desarrollo, tomando en consideración los desajustes estructurales que habían prosperado en la dinámica fase anterior.

Por una parte, resaltaba con notoriedad el rezago y la insuficiencia de la evolución en áreas básicas de la infraestructura, sobre todo en el binomio energía-transporte. Por otro lado, los estímulos a la expansión fabril habían llevado, al igual que en otros países, a la sustitución preferente de bienes finales, sin cuidar de la retaguardia complementaria de insumos y productos intermediarios, con lo cual, de rebote, se extremaban las presiones sobre la capacidad para importar. En ambos respectos se planteaba con urgencia la participación del sector público, sea por la naturaleza y magnitud de las inversiones requeridas, sea porque el capital privado tenía evidentemente perspectivas más ventajosas y viables en otras áreas.

Se consolidó así, al margen de mayores roces políticos, la noción de que el estado debía arbitrar recursos e iniciativas para aliviar o eliminar aquellos manifiestos centros de desequilibrios que, sobra decirlo, aparte su significado para la complementariedad del sistema productivo, tenía obvias consecuencias sobre la inestabilidad financiera y de precios.

Una ilustración sobresaliente, y además típica en el cuadro latinoamericano, de las nuevas orientaciones y responsabilidades de la política económica de esos años es la creación, en 1952, del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), cuyos recursos estaban destinados precisamente a remediar aquellas desconexiones y vacíos que habían emergido en el desenvolvimiento anterior y que comprometían su prosecución y el equilibrio general.

2. El dilema de la política económica y la decisión
"desenvolvimentista" en 1956

El ingreso real se elevó a una tasa del 7.4 por año entre 1945 y 1955 y ello basta para demostrar con elocuencia el dinamismo alcanzado por la economía brasileña en la fase de postguerra.^{5/}

Sin embargo, en la coyuntura que sigue al término del conflicto de Corea, junto a una pausa transitoria del ritmo de desarrollo en 1953, aquella evolución dinámica es oscurecida por un cuadro de marcada inestabilidad y de inquietantes perspectivas que parecen reclamar una modificación en las orientaciones hasta allí seguidas por la política económica.

Un indicador general de esa realidad es la aceleración del ritmo de alza de los precios, que se registra en el cuadro VII-1.

Tras esas cifras se divisan varios elementos que justificaban la preocupación oficial. Por de pronto se distinguía un empeoramiento del balance de pagos. En 1954, el déficit excedió a los 200 millones de dólares, desnivel que se apreciaba a la luz de las nuevas y menos propicias condiciones del intercambio. En efecto, a partir de ese año y en virtud de la penetración creciente de nuevos productores, el mercado internacional del café comenzaba a presentar signos claros de debilitamiento, poniéndose así fin al auge iniciado en 1948.

Por otro lado, si bien hasta ese entonces el financiamiento del sector público no había gravitado mayormente entre los factores inflacionarios,^{6/} se temía y con razón que el recrudecimiento del alza de precios, el peso de los programas de inversiones y la necesidad de adquirir los saldos no vendidos de la producción de café, modificaran considerablemente aquella realidad anterior.

5/ CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la postguerra (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.G.6).

6/ De 1948 a 1953 el gobierno federal logró superávit en tres ejercicios presupuestarios, siendo que en el año de mayor déficit (1950), él sólo representó un 1.7 por ciento del producto bruto, proporción reducida si se compara con las observadas en la segunda mitad del decenio. (Véase, Centro CEPAL-BNDE, "Inflación en Brasil", mimeografiado, pág. 101.)

Quadro VII-1
VARIACION MEDIA ANUAL DEL COSTO DE VIDA (GUANABARA)

Año	Porcentaje
1949	4.5
1950	9.2
1951	12.0
1952	17.3
1953	14.4
1954	22.4
1955	23.1

Fuente: Fundación Getulio Vargas. Citada en Ministerio de Planificación, Programa de ação economica do governo, 1964.

La reforma del sistema cambiario en 1953 hizo frente en cierto grado a los problemas que afloraban, aunque indirectamente activó las presiones inflacionarias al implicar una devaluación de la tasa media. A la vez que diversificó el sistema de tasas, permitiendo mayor flexibilidad para calificar importaciones y exportaciones,^{7/} abrió posibilidades para que el gobierno tomara su parte en las transacciones exteriores por la vía de la negociación a distintos precios de las divisas.

Sin embargo, parecían requerirse conductas más amplias y enérgicas para encarar el desequilibrio manifiesto y el potencial. Surgen, entonces, en los años 1954 y 1955 (en consonancia, por lo demás, con las alteraciones de régimen político que siguen a la desaparición del Presidente Vargas) diversos proyectos de estabilización, asentados en los expedientes convencionales de la restricción monetaria y del gasto fiscal.

Tienen corta vida y escaso efecto. La resistencia del sector privado a cortes crediticios en circunstancias de que el alza de precios se agregaba una dependencia creciente del sistema bancario y un mercado en franca expansión, fue reforzada por el complejo de intereses ligados al mantenimiento del nivel de gastos públicos - entre ellos, el de los sectores industriales proveedores de insumos y equipos para el programa de inversiones y casi por completo dependientes de la demanda estatal.

Sea por efecto de esos esfuerzos frustrados, el recrudecimiento de los desequilibrios y desajustes del sistema económico y/o la inestabilidad política de 1956, el hecho es que este año se registra una caída notoria del ritmo de desarrollo; el producto bruto apenas crece en 1.9 por ciento, lo que implica un retroceso si se considera el crecimiento de la población.

^{7/} Esta importante modificación del sistema de cambios (Instrucción 170 de la Superintendencia de Moneda y Crédito) clasificó las operaciones en tres mercados regidos por tasas múltiples. Distribuyó las principales mercaderías de importación en cinco categorías, sujetas a sobretasas variables determinadas por remate de divisas, en los cuales la autoridad monetaria ofrecía partidas en bloque para las categorías, sobrepasando así el mecanismo de concesiones detalladas. Por otro lado, las exportaciones fueron divididas en distintos grupos según sus niveles de productividad y capacidad competitiva, con miras a estimular la diversificación de la pauta de exportaciones.

Al inaugurarse, entonces, una nueva administración se planteó con toda claridad el dilema entre proseguir o reiterar una política que adoptaba como objetivo central la conquista de la estabilidad o ensayar un nuevo camino, dominado por otras consideraciones y propósitos.

Como se sabe, la respuesta de los dirigentes brasileños se identificó con la segunda alternativa. Dando la espalda a la orientación predominante en el lapso inmediatamente anterior se inclinaron resueltamente por una política de expansión y diversificación industrial, cuyas líneas se definieron en el llamado Plan de Metas, que guía los esfuerzos gubernativos entre 1956 y 1960.

Antes de presentar las directivas y contenido de ese programa de acción parece indispensable examinar las razones que impulsaron en ese sentido, que contrasta llamativamente con la elección que debieron hacer otros países latinoamericanos al enfrentarse con opciones relativamente semejantes en el decenio de 1950. Diversos factores, tanto de orden objetivo como subjetivo, podrían considerarse en la búsqueda de una explicación. Probablemente en primera fila habría que colocar el hecho de que tanto la evolución anterior como las condiciones propicias de la economía brasileña permitían y hasta cierto punto inducían a escoger la alternativa "desenvolvimentista".

Por una parte, como ya se vio, en el curso del desarrollo pasado la estructura industrial del país se había expandido y diversificado apreciablemente, creándose importantes puntos de apoyo para nuevos avances. A pesar de todas las debilidades antes apuntadas, el sistema había acrecentado su autonomía relativa respecto de las circunstancias externas, como lo sugiere el bajo coeficiente de importaciones (el más bajo de la región)^{8/} y lo reafirma el hecho más general de que el país produce casi todos sus insumos básicos y alimentos con excepción de la mayor parte de petróleo y trigo que consume.

^{8/} Alrededor de 1956 el coeficiente de importaciones de bienes y servicios alcanzaba a alrededor del 8 por ciento.

Naturalmente, el dinamismo de la economía continuaba dependiendo en alto grado del abastecimiento exterior, sobre todo en el rubro de bienes de capital. Sin embargo, en este respecto, las condiciones entonces existentes y las previsibles en cuanto al crecimiento de su mercado - el más voluminoso de la región ^{2/} - abrían una posibilidad de inversiones y créditos externos que el programa iba a explotar decididamente.

Por otro lado, ahora en el plano social, el dinámico desarrollo experimentado había movilizado y asociado poderosas y variadas fuerzas interesadas en su prosecución. En el nivel político y aunque no se vislumbraran organizaciones partidarias homogéneamente identificadas con ese objetivo, la verdad es que se había gestado una coalición de factor entre grupos políticos empresariales, asalariados y de la tecnocracia estatal interesados en la expansión industrial que se manifestaba a través de los canales de representación y predominaba en el concierto de influencias. Además, como los programas también envolvían algunas inversiones importantes para las áreas separadas del centro fabril del sur del país, reclutaba otros apoyos entre los monitores políticos de la periferia interna.

Por encima de esos elementos gravitaba uno de orden subjetivo y de indudable significación en esa coyuntura. En el curso de las explicaciones anteriores había venido tomando cuerpo lo que se llamó una "ideología desenvolvimentista", que gestada en círculos intelectuales y técnicos plegó a sus filas a buena parte de la opinión pública y a los círculos políticos más decisivos. En esa base se afirmó tanto el apoyo a la alternativa del Plan de Metas, como la resistencia a fórmulas más ortodoxas de encarar la coyuntura.

Fueron estos aparentemente, los factores principales, aunque no los únicos, que resolvieron el dilema por el lado de la expansión económica, estableciendo ese objetivo-fin dominante para la política a seguir. A la vez, fueron los que establecieron el "radio de maniobra" y las fuentes de apoyo básico para la empresa.

^{2/} Alrededor de 1960, aunque el ingreso por persona era aproximadamente la mitad del de Argentina, el ingreso global del Brasil era más de un 50 por ciento superior al de Argentina.

3. Filosofía y directivas del Plan de Metas

El Plan de Metas estuvo lejos de ser un programa general de desarrollo en la forma que ahora se entiende. No estaba fundamentado en un diagnóstico general y explícito de la situación económica existente y de sus perspectivas; no cubría integralmente todas las partes y problemas que podrían reputarse principales, sobre todo en el campo agropecuario y en el social;^{10/} ni, finalmente, establecía un conjunto de mecanismos e instrumentos diseñados para sustentar una estrategia global de desarrollo.

Sin embargo, en lo que a los objetivos principales se refiere, no cabe duda de que se asentaba en la apreciación realista de los problemas que había planteado la evolución precedente y de las tareas que se imponían para continuar la marcha detrás de la meta o modelo hasta allí seguido.

Para esto habían contribuido en forma decisiva algunos esfuerzos anteriores para analizar la problemática de la economía y proyectar sus tendencias y necesidades primordiales. Entre ellos vale la pena mencionar los trabajos de la Asesoría Técnica del segundo gobierno del Presidente Vargas,^{11/} los estudios y proyectos realizados por la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos,^{12/} y el análisis del Grupo Mixto CEFAL/Banco Nacional de Desenvolvimento, realizado durante 1954-55 y que se publicó precisamente a principios de 1956.^{13/} Por otro lado, es importante

^{10/} La primera puede explicarse por el comportamiento relativamente favorable del sector agrícola. Entre 1947 y 1960, su producción de alimentos e insumos aumentó a una tasa del 4.6 por ciento por año, gracias principalmente a la extensión de la superficie cultivada, que se incrementó en un 56 por ciento.

^{11/} Aunque esa asesoría no llegó a institucionalizarse, tuvo un importante papel sobre todo en la definición de la política petrolera y en la de energía eléctrica, que llevaron a la formación de Petrobras y Electrobras.

^{12/} La Comisión Mixta mencionada, aparte de una apreciación general de la economía brasileña, llegó a elaborar un conjunto de 41 proyectos específicos de inversiones en capital social básico. Su funcionamiento estuvo ligado a la posibilidad eventual de un crédito de US\$ 500 millones que a la postre no se materializó. Terminó sus funciones a mediados de 1953.

^{13/} Documento E/CN.12/364/Rev.1, abril 1956.

destacar que hubo una considerable continuidad en lo que se refiere al personal de dirigentes políticos, empresariales y técnicos que participó en estos trabajos. El Plan de Metas, en consecuencia, no nació, por decirlo así, del vacío. Sus bases intelectuales en cierto modo ya estaban montadas y el sesgo favorable de la coyuntura política abrió la oportunidad para que se materializaran en la práctica.

Las grandes líneas del Plan de Metas se identifican con cuatro objetivos sobresalientes. El primero miraba a la solución o alivio radical de los principales puntos de estrangulamiento en la infraestructura que había ocasionado o puesto de relieve el desarrollo anterior. El segundo consistía en el abordaje de los desajustes o insuficiencias de mayor significación en el área de las industrias **intermedias**, de manera de mejorar la complementariedad y, por ende, el rendimiento del parque fabril ya montado, creando una plataforma más sólida para su expansión posterior. El tercero se relacionaba con el proseguimiento de la diversificación de la estructura industrial, avanzando hacia sus fajas superiores; la actividad productora de bienes de capital y de medios de transporte, incluyendo la industria automovilística. El cuarto era la construcción de la nueva capital, Brasilia. Aunque bien puede sostenerse que esta parte del programa no tenía mayor vinculación con las motivaciones económicas que inspiraban las otras, no debe olvidarse que tras esa meta latía la antigua aspiración brasileña a proyectar "hacia adentro" desde un ángulo espacial, su desarrollo tradicionalmente concentrado en la faja costera de su inmenso territorio. Por otro lado, también conviene tener en cuenta que la construcción de Brasilia estaba estrechamente asociada con el ambicioso proyecto de grandes carreteras que debían enlazar internamente los centros del país y cuyo eje o núcleo de reunión debía ser la nueva capital.

Más adelante habrá que examinar con más detalle el contenido y resultados de estos propósitos centrales del Plan de Metas. Por el momento sólo cabe subrayar su envergadura, a fin de entender mejor la prueba que importaba su cumplimiento para la política económica y los problemas eventuales que entrañaba.

/Aunque no

Aunque no hay datos finales sobre lo que representaron todas las inversiones del programa, una publicación oficial^{14/} estimó la representación de las directamente relacionadas con él en términos de porcentajes del producto bruto interno, fijándola entre 7.6 por ciento en 1957 y 4.1 por ciento en 1961. Si se coteja esa cifra con la tasa media de la inversión fija en esos años (14.5 por ciento del producto bruto interno en el período 1956-60) se alcanza a tener una visión de la dimensión del esfuerzo, aunque, claro está, parte de las realizaciones correspondían a la continuación de obras o planes ya en desarrollo, especialmente en el binomio energía-transporte.

Para alcanzar los fines antes descritos, el Plan de Metas se apoyó en algunos expedientes claves, que pueden considerarse como objetivos intermediarios o medios-fines de la política económica emprendida. Como se comprende, el cumplimiento del programa dependía en último término de la acumulación de recursos financieros y reales suficientes y de su canalización hacia los destinos requeridos. En otras palabras, estaba supeditado al logro de un dado volumen de inversiones y de la radicación de éstas en las actividades seleccionadas.

En lo que respecta a la intensidad de esfuerzo, la verdad es que la tasa de formación de capitales no se elevó mayormente en los años del Plan, fluctuando alrededor del 15 por ciento, o sea de la media calculada para el período 1947-61.^{15/} Sin embargo, esto no supone necesariamente que la campaña no haya significado una mayor presión sobre los ahorros nacionales. Dada la inexistencia de un programa cuantificado y explícito de financiamiento, que implicara una mayor compresión (absoluta o relativa) del consumo o restricción de otras inversiones no prioritarias, bien puede pensarse que desde el lado monetario del circuito ahorro-inversión hubo efectivamente un incremento de la demanda de medios financieros, pero que

^{14/} Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), VI Exposição sobre o programa de Reparelhamento Econômico.

^{15/} Evidentemente, como el producto creció muy rápido en ese lapso (casi en 7 por ciento por año entre 1957 y 1961) ello implicaba un incremento absoluto sensible de la inversión total.

éste no llegó a traducirse realmente, esto es, del lado de la inversión, y de ahí la constancia de la tasa global antes indicada.

En cambio, poca duda cabe de que en el proceso - a cuyas consecuencias inflacionarias habrá que referirse más adelante - se consiguió desviar una parte importante de los recursos humanos y materiales disponibles para la inversión hacia las actividades y propósitos destacados por el proyecto. Para ello se recurrió a tres expedientes principales.

El primero, vinculado de preferencia al mejoramiento de la infraestructura, la expansión siderúrgica y la construcción de Brasilia, estribó en una elevación de la participación del sector público en el uso de los recursos nacionales, inclusive, por cierto, la formación de capital.

Respecto al último aspecto, la cuota del gobierno en la inversión en capital fijo, sin considerar el papel de las empresas estatales, habría pasado de 25.6 por ciento en el lapso 1953-56 a 37.1 por ciento en los años del Plan de Metas. Si se incluyen las empresas estatales bajo tuición de la autoridad federal, o sea, sin incluir las que funcionan a nivel estadual o municipal, la señalada participación habría llegado a ser de 47.8 por ciento en el lapso 1957-60.^{16/} En lo que respecta a la constitución de inventarios y reflejando la acumulación de saldos no exportados de café, la representación del gobierno en ese período se estima en un 75 por ciento del total.

Por otro lado, también se incrementaron los gastos corrientes del estado siguiendo una tendencia que venía de antiguo. El consumo público aumentó en términos reales a una tasa anual del 8.3 por ciento, en tanto que el global lo hizo sólo a una de 5.3 por ciento por año en el lapso 1947-60, con lo que su participación en el total subió del 14.3 por ciento al 20.3 por ciento.

La referida expansión de las responsabilidades del sector público también se manifiesta en la esfera monetaria, donde su participación en los saldos de créditos concedidos por el sistema bancario se elevó del 15.3 por ciento en el trienio 1954-56 al 20.3 por ciento en el siguiente.^{17/}

^{16/} Véase al respecto Aníbal Villela, "As empresas do Governo Federal e sua importancia na economia nacional", Revista Brasileira de Economia, marzo 1962.

^{17/} Ministerio de Planeamiento, Plano Trienal de Desenvolvimento econômico social 1963-65, 1963.

También aumenta en este período la participación del Banco de Brasil en el total de las operaciones bancarias, corriendo por su cuenta aproximadamente la mitad de los créditos al sector privado al final del decenio de 1950. Por esta vía, aumentaron las posibilidades de influir en la asignación de recursos por parte de las empresas particulares.

Naturalmente, la principal función de la peculiar institución oficial del sistema bancario brasileño, que asocia responsabilidades de banco central y de entidad comercial, fue la de proveer al sector público de los fondos adicionales que requería del programa y que no se proveyeron por otras vías. No se dispone de informaciones para cuantificar con rigor la magnitud de esos aportes y su representación en el total de gastos del Plan de Metas. Una idea aproximada puede colegirse de la evolución del déficit de caja del gobierno federal, que refleja, también y principalmente el de otras entidades públicas, incluso estados y municipalidades, ya que es el primero el que a menudo tiene que tomar cuenta de sus déficit.^{18/} En relación con los ingresos presupuestarios, los porcentajes alcanzados por el déficit de caja federal y financiados en último término por el sistema bancario oficial son los indicados en el cuadro VII-2.

Como se ve, a partir de 1956 - y después de una relativa moderación en 1954-55 - que probablemente corresponde a los esfuerzos de estabilización de esos años, el déficit toma proporciones considerables. En esta evolución gravita más que nada la expansión de los gastos públicos, ya que los ingresos presupuestarios mantuvieron su cuota de producto.^{19/}

4. Atracción de capitales extranjeros

El segundo arbitrio principal elegido para consumir los propósitos del Plan de Metas fue la atracción de inversiones privadas y la contratación de créditos extranjeros.

Para apreciar el papel de este soporte del programa deben tenerse a la vista dos circunstancias importantes y emparentadas. La primera, y que

^{18/} Véase "Inflación en Brasil ...", op.cit.

^{19/} Representaron poco más del 8 por ciento del producto bruto interno en el período. "Inflación en Brasil ..." op.cit.

Cuadro VII-2

BRASIL: DEFICIT (-) O SUPERAVIT DE CAJA DEL GOBIERNO FEDERAL

(En porcentaje de los ingresos presupuestarios)

Año	Porcentaje
1950	-16.5
1951	6.4
1952	7.8
1953	-29.1
1954	-0.3
1955	-13.7
1956	-35.1
1957	-44.9
1958	-24.1
1959	-25.8

Fuente: "Inflación en Brasil", op.cit.

/no requiere

no requiere mayor comentario, estriba en el hecho de que el tipo de inversiones proyectadas tenía un alto componente de importaciones. De acuerdo con una estimación oficial,^{20/} alrededor de 35 por ciento del gasto total del Plan de Metas, excluido Brasilia, correspondía a desembolsos en moneda extranjera. En el caso de las industrias básicas, ese porcentaje sobrepasaba el 50 por ciento.

La segunda razón provenía de la escasez de divisas para hacer frente a esos requerimientos. Comparando los períodos 1948-52 y 1956-60 se observa que los ingresos totales por concepto de exportaciones alcanzaron un promedio anual de 1 366 millones de dólares en el primer lapso y de 1 334 millones en el segundo, o sea que apenas variaron. Sin embargo los gastos globales, entre los mismos plazos, aumentaron de 1 704 millones a 2 091 millones por año. Esto, en lo fundamental, fue posible porque entre 1956 y 1960 se elevó sustancialmente la corriente de capitales que entró al país. Por esta vía se obtuvieron 483 millones de dólares en promedio en ese período contra 47 millones que habían ingresado por año en 1948-52. Gracias a este expediente se consiguió sostener el nivel absoluto de importaciones a pesar de la carga creciente de los pagos por concepto de servicios y amortizaciones de los compromisos anteriores.^{21/}

De los antecedentes registrados en un estudio amplio sobre el asunto^{22/} se extraen las cifras presentadas en el cuadro VII-3 sobre el total de recursos exteriores conseguidos en el lapso que interesa, sea en forma de inversiones directas o de créditos, con la advertencia de que incluyan también destinos ajenos al Plan de Metas.

^{20/} Banco Nacional de Desenvolvimento, "VI. Exposição sobre Programa de Reaparelhamento Econômico".

^{21/} Véase "Auge y declinación del proceso ...", op.cit., cuadro 2.

^{22/} Centro CEPAL-BNDE, "15 años de política económica en el Brasil", Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, N° 2, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 65.II.G.3.

Cuadro VII-3

BRASIL: RECURSOS EXTRANJEROS PARA EL DESARROLLO

(Millones de dólares)

Año	Porcentaje
1956	367
1957	560
1958	589
1960	412
1961	169

Fuente: Informes de la Superintendencia de Moneda y Crédito. (SUMCC).

/Un detalle

Un detalle interesante y poco mencionado respecto a la afluencia de créditos e inversiones extranjeras en el período es la variedad de fuentes de origen de los recursos. En lo que toca al financiamiento de proyectos específicos, en la SUMOC se registraron los totales por países indicados en el cuadro VII-4.

En cierto modo, la atracción de recursos del exterior fue facilitada por disposiciones establecidas con anterioridad al Plan de Metas, al cual por su lado, le correspondió principalmente fijar los objetivos sobresalientes y poner en práctica los medios concretos para materializar los proyectos, aspecto que se tratará más adelante.

En efecto, ya en 1953 el gobierno había adoptado una política muy liberal para el tratamiento del capital extranjero, que contrastaba con la situación prevalenciente en años anteriores. Las transacciones por ese concepto pasaron a realizarse en un mercado donde regía un tipo libre de cambio. Posteriormente, en 1954 y 1955 se ampliaron las facilidades, autorizándose al Banco de Brasil, por intermedio de su departamento de comercio exterior (CACEX), a otorgar favores adicionales a las actividades que fueran de "particular interés al desarrollo de la economía nacional". Gracias a las facultades concedidas, ese organismo podía conceder un tipo de cambio favorecido para la remesa de utilidades y amortizaciones de las inversiones directas del exterior, hasta el límite del 10 por ciento del capital declarado por concepto de utilidades. Por otro lado, el registro de las inversiones era efectuado al tipo libre de cambio, lo que elevaba marcadamente la rentabilidad en moneda extranjera de la inversión. Aparte de ésta y otras regalías, se podían considerar como ingreso de capital foráneo todas las reinversiones efectuadas.

5. El estímulo a las inversiones privadas prioritarias

El otro objetivo intermediario en que descansaba el Plan de Metas fue, como se mencionó, la canalización de inversiones privadas hacia las actividades acreedoras de prioridad. En estas áreas los recursos en moneda nacional y los demás arbitrios fueron puestos al servicio tanto de los empresarios brasileños como de los extranjeros.

Para lograr los propósitos tenidos en vista se dispuso de un conjunto de estímulos que es posible clasificar aproximadamente en

Cuadro VII-4

BRASIL: INVERSIONES Y FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS ESPECÍFICOS REGISTRADOS POR LA SUPERINTENDENCIA
DE MONEDA Y CRÉDITO, POR PAÍS DE ORIGEN
(Millones de dólares)

País	1955		1956		1957		1958		1959		1960		1961	
	Inver- sión	Finan- cia- miento	Inver- sión	Finan- cia- miento	Inver- sión	Finan- cia- miento	Inver- sión	Finan- cia- miento	Inver- sión	Finan- cia- miento	Inver- sión	Finan- cia- miento	Inver- sión	Finan- cia- miento
Bélgica	0.2		0.2		3.4		0.5	0.1	1.9	0.3	1.3	4.1	1.7	0.1
Canadá	0.5		0.9		2.7		0.3	-	0.8	0.9	0.1	11.6	9.1	-
Estados Unidos	12.0		24.3		61.4		55.4	285.9	23.3	93.9	36.5	72.3	10.8	59.5
Francia	0.8		4.9		1.3		-	13.9	8.1	25.9	6.6	30.1	0.7	11.5
Países Bajos	0.7		1.3		0.2		0.2	6.8	0.7	0.0	2.7	-	1.4	-
Reino Unido	5.1		2.0		6.4		0.9	3.0	4.0	21.2	3.2	10.4	1.9	3.6
Italia	2.2		1.5		1.2		0.5	19.6	3.3	30.2	2.9	34.5	0.9	8.7
Japón	-		0.0		3.7		0.2	26.2	3.3	99.0	8.1	1.1	0.0	10.8
República Federal de Alemania	7.1		17.3		8.7		19.0	99.4	12.2	44.5	25.3	55.8	4.9	20.0
Suiza	0.9		2.1		14.7		0.6	0.3	5.6	2.4	9.1	0.2	4.6	4.6
Otros países	1.8		1.2		4.5		4.9	52.2 a/	2.6	44.9	11.0	82.7 b/	3.2	9.3
Total	31.2		55.7		108.2		82.5	507.4	65.8	369.4	106.8	304.9	32.2	130.2

Fuente: Informe de la Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC).

a/ De esta suma correspondió a Polonia 20.1 millones de dólares.

b/ El elevado monto de la categoría "otros países" en los financiamientos de 1960 se debe principalmente a Checoslovaquia (12.2 millones de dólares), Dinamarca (10.1 millones de dólares), España (11.0 millones de dólares), Suecia (11.8 millones de dólares) y Yugoslavia (15.5 millones de dólares).

/tres grupos.

tres grupos. Por el primero se garantizaba el acceso y se aseguraban condiciones muy favorables para la obtención de financiamientos en el exterior, por intermedio y con el aval de organismos oficiales, principalmente el BNDE, - sin contar con las condiciones antes descritas para las inversiones directas de inversionistas extranjeros. En el segundo grupo figura el otorgamiento de créditos a largo plazo, con bajas tasas de interés y largos plazos de amortización, que cubrían parte sustancial de la inversión fija acreedora de prioridad. Por último se distingue la reserva de mercado para las producciones sustitutivas fomentadas. Antes de 1957 y de la reforma aduanera que se comentará posteriormente, ese proteccionismo derivaba del control de cambios. Con posterioridad el mecanismo se tornó más flexible y eficiente. A la vez que se impusieron tarifas más altas en las importaciones, se mantuvo, para ciertas categorías, el control directo de las divisas, de manera de impedir la entrada de ciertos bienes, aún el caso en que su internación quisiera ser financiada desde el exterior. Por estas vías no sólo se consiguió reducir fuertemente los costos de instalación o ampliación de las actividades favorecidas sino también elevar su rentabilidad eventual. Por otro lado, el sistema bancario proveyó de amplios fondos corrientes al sector privado. Si bien es cierto, como se anotó antes, que el estado elevó su participación en el total de préstamos, conviene tener en cuenta los montos absolutos absorbidos por ambos sectores. Entre 1955 y 1959, por ejemplo, el total de créditos al sector público aumentó de 31 000 millones de crucesos a 68 000 millones, en tanto que los recibidos por los negocios privados pasaron de 171 000 millones a 312 000 millones de crucesos.

Finalmente, la reforma cambiaria de 1961, si bien mejoró la situación de las exportaciones con la devaluación del tipo de cambio, también activó el alza de precios, tanto por encarecer las importaciones como al elevar el precio interno de las llamadas exportaciones marginales, compuestas en su mayoría por alimentos y materias primas esenciales - azúcar, algodón, frutas, etc. Como se comprende, la conversión más favorable de sus divisas determinó otro similar de sus cotizaciones internas.

6. Instrumentos y mecanismos al servicio del Plan de Metas

Después de revisar los medios generales en que se apoyó el Plan de Metas es necesario considerar la fisonomía de los instrumentos y de los arreglos administrativos o institucionales que reforzaron o permitieron llevar adelante los objetivos descritos en las secciones anteriores. Ya se han mencionado los aspectos principales de las cuestiones fiscales, monetarias o cambiarias, y no se registran innovaciones de importancia. En cambio la atención deberá centrarse en algunos dispositivos administrativos que sin modificar mayormente el cuadro institucional, salvo, quizá, en lo que se refiere a la ampliación del área pública, fueron piezas eficaces y en algunos casos originales en la operación del programa.

El conjunto de instrumentos utilizados para la ejecución del Plan se configuró mediante la movilización tanto de antiguos y tradicionales medios de política heredados de las fases anteriores, los que en algunos casos modificaron su forma de operar para ajustarse a las exigencias del Plan, como instrumentos nuevos forjados con criterio acentuadamente pragmático para hacer frente a problemas concretos. La elección de nuevos instrumentos parece haber respondido a una preferencia por los que constituyeran las líneas de menor resistencia política, sin mayor examen de los efectos secundarios de su funcionamiento ni definición global relativa a su conjunto.

La situación instrumental existente al iniciarse el Plan de Metas era, a grandes rasgos, la siguiente. En los comienzos del decenio de 1950 se hallaba incorporada a los poderes del estado la facultad de utilizar un conjunto razonablemente completo de instrumentos tradicionales. Estos instrumentos habían surgido en el seno del gobierno, en su mayor parte cuando la economía crecía apoyada en el modelo de exportación primaria. Hicieron su aparición en una fecha en que, salvo en lo relativo a relaciones exteriores, el sector público desempeñaba las funciones vegetativas del estado liberal. El carácter reflejo de la sociedad de entonces, no sólo en lo económico sino también en lo intelectual había llevado a adoptar el instrumental de política económica, las definiciones jurídicas y el concepto del estado del mundo occidental desarrollado, que se consideraba suficiente y eficaz

/para el

para el desempeño de las tareas de que estaba encargado el sector público. Sin embargo, es preciso destacar dos rasgos especiales de la experiencia instrumental de entonces que estaban en oposición directa con ese esquema doctrinario. El primero es que algunos de esos instrumentos, sobre todo los cambiarios, se habían desplazado de sus funciones tradicionales hacia otras que guardaban relación con el comportamiento interno de la economía. Además, en la vida económica del país ya se había aceptado de hecho la tesis de un estado regulador e interventor en el orden económico. Ello obedece a la situación peculiar del café. Ya desde muchos decenios el estado había tomado la defensa de la economía cafetalera, formulando una política unificada por la cual desempeñaba funciones destacadas como mediador en los negocios del café. Aunque en su conjunto esa política reflejase los intereses del sector hegemónico, éstos ya se habían acostumbrado a aceptar al sector público como una entidad superior normativa de sus operaciones.

El instrumental utilizado por el Plan de Metas se puede resumir en los siguientes elementos clave. Por lo que toca a las metas de responsabilidad del sector público, reposó en la combinación de formas administrativas flexibles (empresas estatales y paraestatales) con fondos presupuestarios de destino fijo y no sujetos a reducciones ocasionales. Con respecto a las metas del sector privado, el sistema se basó en un conjunto de fuertes estímulos ya mencionados, y la acción de entidades coordinadoras del sector público y los intereses privados (grupos ejecutivos). Como centrales de orientación y complementación de los programas funcionaron, por una parte, el BNDE, en la concesión de préstamos a largo plazo en cruceros y la garantía a los créditos externos, y por otra la SUMOC, que daba acceso a concesiones especiales de importación y captación de recursos externos.

Ahora procede entrar al examen de estos distintos elementos. La construcción de los estratos superiores de una pirámide industrial integrada exigió que se colocaran bajo la responsabilidad directa del sector público una serie de sectores, sea por su baja rentabilidad, o en razón de los cuantiosos recursos requeridos y largos períodos de gestación que los caracterizaban. De esta manera se observa

/en el

en el Brasil que a las responsabilidades tradicionales del sector público, y paralelamente al avance de la industrialización, se van agregando la ampliación de la oferta de energía, la gerencia del sector de transporte y la producción interna de ciertos insumos básicos, sobre todo de productos siderúrgicos. A fin de desarrollarse en forma compatible con las necesidades, y dada su naturaleza, tales actividades exigen la previsión de la demanda futura, rigor en la programación de las inversiones y un plan garantido de financiamiento continuo. Para tales exigencias no eran aptos la vieja estructura administrativa y el proceso tradicional de elaboración presupuestaria.

Siendo así, o bien se superaba su carácter anticuado, o había de implantarse lateralmente un nuevo sistema de unidades, más o menos independientes del marco burocrático convencional. Se siguió la segunda posibilidad, contando para ello con la grandiosa variedad de administraciones descentralizadas existentes y las nuevas que se establecieron. A este respecto, es difícil evaluar con precisión lo que representan en el Brasil las administraciones descentralizadas. Una encuesta realizada en 1961 por la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República indicó que los gastos de esas entidades más que duplicaban los destinados en el presupuesto global. El estudio, por otro lado, computó 65 entidades descentralizadas sólo dentro de la órbita federal.

Por otra parte, no habiendo un sistema central de planificación de las inversiones públicas, el sistema brasileño de elaboración presupuestaria no era a propósito para asegurar la continuidad de actividades cuya naturaleza exigiera inversiones cuantiosas durante períodos largos. El presupuesto, sujeto a las presiones políticas del momento, probablemente daría lugar a interrupciones e inconvenientes fluctuaciones de los programas de inversión en la infraestructura.

Para sortear esos riesgos se fueron forjando a lo largo del proceso de industrialización, sin ningún plan preconcebido (sobre todo en lo que respecta a las diversas ramas del binomio transporte-energía), fondos financieros vinculados directamente a las inversiones de entidades /públicas paraestatales

públicas paraestatales o a empresas estatales, orientación que se acentuó a lo largo de la ejecución del Plan de Metas.

El sistema de fondos presupuestarios de aplicación fija, dada su vinculación directa con el interés real e inmediato de los empresarios de obras públicas y los productores de equipo pesado, coincidía con el horizonte intelectual de los gobernantes y del público y consultaba los intereses directos de poderosos grupos industriales. En realidad, el sistema viene a ser una forma primitiva de planificación de las inversiones públicas y establece los peldaños necesarios para su refinamiento posterior. Habida cuenta de las condiciones objetivas del país, es difícil imaginar otro sistema capaz de otorgar continuidad a programas de larga duración y que tuviera viabilidad política dentro del marco brasileño.

Como ya se vió, en lo que respecta a las metas de responsabilidad del sector privado, se echó mano de diversos estímulos encaminados a hacer especialmente atractivas las inversiones en los sectores industriales, que se consideraban prioritarios dentro del programa. Mediante la coordinación de distintos mecanismos, concentrados primordialmente en el manejo de los instrumentos cambiarios, el gobierno aseguró ventajas de diverso orden a los sectores industriales que se debían desarrollar.

En esta materia conviene atender con más detenimiento a la reforma de la legislación aduanera y la formación del Consejo de Política Aduanera (CPA). Por una parte, esa reforma sustituyó las escalas específicas establecidas en 1937 por cuotas ad valorem acentuadamente proteccionistas. Esta actualización se imponía por la evolución industrial y el planteamiento de tareas de decisión cada vez más complejas, así como por la necesidad de ampliar los ingresos tributarios federales. Sin embargo, en esta reforma el legislador parece haber superado el empirismo dominante en las decisiones relativas a las reformas de los instrumentos de política económica. El establecimiento de escalas ad valorem con una alta incidencia media; la creación de un organismo flexible y autónomo, (el CPA); la implantación de mecanismos de reajuste de las tasas;

/la posibilidad

la posibilidad de conceder exención aduanera a los equipos básicos; y sobre todo el sometimiento de todas las concesiones a un análisis macroeconómico previo de la solicitud: todo esto hizo de la ley aduanera de 1957 la reforma instrumental más importante que se hubiera conocido en el Brasil. En ella, excepcionalmente, se puede observar preocupación por la calidad del instrumento, constituyendo en verdad un ejemplo único dentro de una tradición empiricista por lo que se refiere a los instrumentos fiscales.

Una abundancia tan variada de concesiones y estímulos a las actividades industriales, otorgados por distintos órganos (BNDE, SUMOC, CPA), hacía necesaria cierta coordinación. Durante la ejecución del Plan de Metas, y como una de sus creaciones más características, se establecieron con este objeto los llamados Grupos Ejecutivos, cuya función consistía en determinar los programas sectoriales para las actividades industriales prioritarias y conceder estímulos o sugerir su concesión por otros órganos federales. Estos mecanismos administrativos se mostraron eficientes, y fue posible ver su proliferación a lo largo del Plan. En realidad, suplieron parcialmente la falta de una planificación global de la inversiones privadas.

A través de una revisión sumaria de uno de los más activos e importantes de esos Grupos Ejecutivos, el de la industria automotora, puede tenerse una idea de cómo operaban esas originales entidades ejecutivas. Formaban parte de él representantes de las carteras de comercio exterior y de cambios del Banco de Brasil, del Consejo de Política Aduanera, del BNDE, de la SUMOC y de los principales ministerios interesados, que en globo y/o por intermedio de algunos delegados responsables mantenían estrecho contacto en la gestación y desarrollo de los programas con los intereses privados - en este caso extranjeros - que encontraban un corresponsal cierto y autorizado.

El grupo mencionado (GEIA) elaboró planes para la industria que estipulaban las exigencias que debían satisfacer las inversiones y las concesiones que recibirían en la medida que se ajustaran a ellas. El GEIA, después del examen y aprobación de los proyectos específicos

/de los

de los fabricantes de vehículos y piezas, autorizaba el goce de los privilegios. Asimismo acompañaba el desarrollo del proyecto, contando con la autoridad que le confería la representación de sus dirigentes para la remoción de cualquier traba burocrática o de otro orden.

Los grupos ejecutivos y las administraciones de los fondos especiales, con ser eficientes, sólo podían encargarse de la coordinación instrumental con respecto al objetivo sectorial propuesto, aisladamente considerado. Por lo tanto, era preciso contar con sistemas de coordinación entre los programas. El primero consistió en el control ejercido por el BNDE, que por diversos conceptos constituía casi siempre el punto de paso obligatorio del sector favorecido. En efecto, al BNDE correspondía otorgar las garantías indispensables para la obtención de financiamiento externo, o financiar con moneda nacional parte de la inversiones. El segundo mecanismo que permitía la ordenación global de los proyectos del sector privado consistía en la elaboración del llamado presupuesto de divisas, el cual, al determinar en sus previsiones los sistemas de pago externos del país, armonizaba y coordinaba bajo este aspecto las operaciones del Plan. Para estos fines el órgano coordinador era el Consejo de la SUMOC, el cual, al conceder autorización para importar a un tipo de cambio favorable, imponía orden fijando límites máximos a las distintas operaciones cambiarias del país.

7. Los resultados del Plan de Metas

Para apreciar los efectos económicos del Plan de Metas pueden tenerse a la vista en una primera aproximación las tasas de incremento del producto bruto interno, que se reproducen en el Cuadro VII-5.

Como se ve, aunque la economía venía creciendo dinámicamente desde años anteriores, después del retroceso de 1956 se impone un paso más rápido que se mantiene hasta 1962. Si se analizan los ritmos de expansión sectorial, teniendo en cuenta la inclinación industrialista del Plan de Metas, conviene llamar la atención sobre el hecho de que, según la misma fuente del cuadro VII-5, el producto de la industria aumentó a un ritmo de 12.5 por ciento por año en el período 1957-61

Cuadro VII-5
BRASIL: PRODUCTO BRUTO INTERNO
(Variación anual en porcentajes)

Año	Porcentajes
1950	5.0
1951	5.1
1952	5.6
1953	3.2
1954	7.7
1955	6.8
1956	1.9
1957	6.9
1958	6.6
1959	7.3
1960	6.7
1961	7.3
1962	5.4
1963	1.4

Fuente: Fundación Getulio Vargas, citadas en Programa de ação
econômica do governo, op.cit.

/en tanto

en tanto que entre 1947 y 1954 lo había hecho con una cadencia de 4.4 por ciento. Por otro lado, la participación del sector industrial en el producto bruto pasó del 19.4 por ciento en 1947-49 al 31.6 por ciento en 1959-61.

Puede entrarse ahora a una verificación más detenida de la evolución que tuvo lugar en el período, tomando como referencia las principales metas establecidas, según la clasificación antes esbozada. Se examinarán en primer término las relaciones con la infraestructura.

8. Ampliación del potencial de energía

El esfuerzo principal en el campo de la energía se orientaba a la ampliación de la capacidad generadora de energía eléctrica. La insuficiencia de inversiones en este sector en el curso de los años cuarenta vis-à-vis el vigoroso incremento de la demanda había engendrado una aguda crisis en los primeros años del decenio siguiente. Pese a que esta crisis fue rápidamente superada en 1954-56,^{23/} para estimular la expansión industrial permanente se hacía necesario prever una tasa constante de crecimiento anual de la producción de energía eléctrica por lo menos superior a 10 por ciento anual. Para ese objeto, se fijó la meta de ampliación de la capacidad instalada de energía eléctrica y el correspondiente sistema de distribución en 5 millones de kWh para 1960 y asimismo se iniciaron obras que elevarían en más de 60 por ciento la capacidad en 1965. Como se puede apreciar en el cuadro VII-6, prácticamente se alcanzaron dichos objetivos y no se produjeron deficiencias en la oferta de energía durante el período de vigencia del programa. Como la relación producto/capital de los proyectos de grandes dimensiones es más elevada, el esfuerzo de construcción se concentró

^{23/} La potencia instalada de 1 883 000 kWh en 1950 se duplicó prácticamente en la primera mitad de los años 50; en efecto, ascendía a 3 550 000 kWh en 1956.

BRASIL: ALGUNAS INFORMACIONES SOBRE LA EVOLUCION DEL SECTOR DE LA ENERGIA DURANTE LA VIGENCIA DEL PLAN DE METAS

E/CN.12/711
Pág. 60

Año	Capacidad ins- talada de las centrales		Petróleo bruto		Importación de combusti- bles g/ (millones de dólares de 1955)		Carbón mineral		Consumo aparente de carbón mineral según la utilización (miles de toneladas)							
	(miles de kw)		(miles de barriles/día)		(millones de dólares de 1955)		(miles de toneladas)		(miles de toneladas)							
	Al 31 de di- ciem- bre	Creci- miento anual	Produc- ción nacio- nal	Consu- mo na- cional	(3).100% de re- finación	Gasolina	Acie- res com- busti- bles	Pro- duc- ción	Impor- tación	Tota- l	Vías fé- rreas	Nave- ga- ción	Meta- lurgia	Ener- gía termo- eléctrica	Pro- duc- ción de gas	Otros usos
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
1951	-	-	-	-	-	85.0	58.7	1 963	1 005	-	-	-	-	-	-	-
1952	-	-	-	-	-	102.9	69.2	1 960	885	-	-	-	-	-	-	-
1953	-	-	-	-	-	94.0	77.0	2 025	466	-	-	-	-	-	-	-
1954	2 806	-	-	-	-	102.5	93.6	2 055	468	-	-	-	-	-	-	-
1955	3 149	343	5.6	180.0	3.0	43.1	73.4	2 268	564	-	-	-	-	-	-	-
1956	3 550	402	11.1	199.8	5.5	26.1	71.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1957	3 767	217	27.7	137.2	14.8	24.8	57.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1958	3 993	226	51.8	215.3	24.1	36.2	66.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1959	4 115	122	64.6	225.6	28.6	25.6	63.5	1 284	766	2 050	467.9	58.4	728.9	416.7	348.1	29.5
1960	4 800	685	75.5	240.3	31.4	42.8	71.6	1 277	928	2 205	339.2	23.5	1 011.9	438.5	371.6	20.4
1961	5 205	405	95.4	-	-	38.9	42.3	1 321	919	2 240b/	352.7b/	23.8b/	1 012.7b/	451.7b/	377.9b/	21.1b/
1962	5 783	578	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1955-62	-	2 978	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuentes: Columnas (1) (2), BNDE, XI Exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico.

Columnas (3) (4) (5) (6) Conselho do Desenvolvimento; Conselho Nacional de Petróleo.

Columnas (7) (8) "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil - quadro 15".

Columnas (9) a (17) Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística, Anuário Estatístico do Brasil.

a/ Se incluyeron datos monetarios en un cuadro de informaciones físicas a fin de ilustrar la creciente rigidez introducida en la pauta de importaciones por las importaciones de combustibles.

b/ Informaciones preliminares sujetas a revisión.

/básicamente en

básicamente en nuevas centrales hidroeléctricas de gran tamaño. Los apreciables recursos exigidos, los largos períodos de maduración y la baja rentabilidad contribuyeron a que el sector público ampliara su importancia como productor en el sector de la energía.

En 1954, con la creación de la Empresa Estatal Petrobás, se definió una política petrolífera que, por una parte, perseguía la sustitución total de las importaciones de combustible líquido, con la instalación de un parque refinador y, por otro, preveía, con el establecimiento de un programa de prospección, ampliar la producción nacional de petróleo. El Plan de Metas confirmó aquella política, por cuanto proponía la ampliación de la capacidad de refinación a 308 000 barriles diarios, a fines de 1960, y de la producción interna a 100 000 barriles diarios de petróleo. (Véase nuevamente el cuadro VII-6.)

El programa proponía además, para el sector de energía, una modificación estructural de la industria del carbón que se encontraba en crisis por efecto de la instalación de motores diesel en la red ferroviaria, con lo cual desapareció la demanda de los tipos de carbón inferior de producción obligatoria. Pese a que no se amplió la producción de carbón a 3 millones de toneladas en 1960 como se había proyectado, habiéndose incluso contraído la producción interna durante la realización del Plan de Metas se sentaron las bases para modificar la composición interna de la demanda de carbón mediante la construcción de centrales termoeléctricas en la boca de las minas.

9. El sistema de transportes

En este sector, el Plan de Metas procuraba intensificar el proceso de transformación de la estructura anterior de transportes, heredada de la fase primaria exportadora. Para ese efecto preveía concentrar las inversiones en la renovación del equipo del sistema ferroviario, en la ampliación y pavimentación de las carreteras, mejoramiento de los puertos y modernización de la flota comercial. El análisis del cuadro VII-7 da una idea de la magnitud de los objetivos perseguidos para este sector y de la presión que presentó el programa sectorial.

Cuadro VII-7

BRASIL: INVERSION BRUTA EN TRANSPORTE COMO PORCENTAJE DEL
PRODUCTO BRUTO INTERNO

Año	Vías férreas	Carre- teras	Vehículos		Marítimo: puertos y barcos	Aéreo: aviones y aero- puertos	Total	
			Incluidos los auto- móviles	Excluidos los auto- móviles			Incluidos los auto- móviles	Excluidos los auto- móviles
1950-54	0.82	1.25	2.00	1.74	0.15	0.13	4.35	3.69
1957-59	1.04	1.74	2.75	1.90	0.19	0.16	5.88	5.03

Fuente: APEC - Estudios Semestrales - mayo 1963, citando datos del estudio publicado por la Comisión de Planeamiento Nacional (COPLAN).

El programa de renovación del equipo ferroviario concentraba todos los recursos del sector en el mejoramiento de las condiciones del sistema existente, por cuanto el concepto de carretera de penetración sustituyó al ferrocarril como medio de ampliar la frontera agrícola. Así, el plan ferroviario proyectaba agregar 440 locomotoras diesel eléctricas y 12 000 vagones, instalar 791 000 toneladas de rieles y 6 770 durmientes y colocar 15 millones de metros cúbicos de balasto en los ferrocarriles de mayor densidad de tráfico. Además, se proyecta construir en el sector ferroviario 1 624 kilómetros de nuevas vías necesarias para conectar los antiguos sistemas ferroviarios que estaban subordinados a las actividades de exportación. Dichas metas, con ser ambiciosas, no permitirían, aunque se cumplieran totalmente, corregir los desequilibrios del sector, lo cual no sólo exigía mayores inversiones sino requería ciertas modificaciones en la definición de la política ferroviaria. Sin embargo, debido a problemas de financiamiento no se cumplieron totalmente las metas ferroviarias, sobre todo en lo que se refiere a la adquisición de vagones (solamente 7 052 hasta 1960) y a la reparación de las vías permanentes (se cumplió aproximadamente el 80 por ciento de esa meta). Con todo, la instalación de motores diesel y el mejoramiento de las condiciones de tráfico contribuyeron a ampliar en 21.7 por ciento el volumen de carga transportada y en 19.0 por ciento el número de pasajeros durante el período 1955-60, en tanto que la ampliación de la red sólo creció en 3.2 por ciento (véase el cuadro VII-8).

Si en el sector ferroviario no se obtuvieron resultados brillantes, en cambio el sector carretero creció vertiginosamente en extensión y calidad, especialmente en lo que se refiere a las carreteras federales y estatales.

La extensión de las carreteras estatales aumentó en 47 por ciento, en tanto que la red pavimentada experimentó un incremento de 351 por ciento durante el período 1955-61. El plan sólo comprendía las carreteras federales y establecía en principio la construcción de 10 000 kilómetros de nuevas carreteras, el mejoramiento de 3 800 kilómetros y la pavimentación de 3 000 kilómetros. En 1957 se ampliaron estos objetivos a fin de incluir la construcción de 12 000 kilómetros y la pavimentación de otros 5 000 de suerte que a fines de 1958 el notable éxito obtenido por el programa permitió ampliar a 5 800 km el objetivo de pavimentación. Las cifras

Cuadro VII-8

BRASIL: VIAS FERREAS

Año	Ampliación de la red (km)	Carga transportada (t/km)	Pasajeros trans- portados (pasajeros/km)
1952	37 019	229 257	279 542
1953	37 032	228 839	298 746
1954	37 190	233 235	319 783
1955	37 092	258 805	334 851
...	...	...	...
1959	37 710	319 114	388 212
1960	38 287	315 053	401 543
1961	38 189	296 967	441 396

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística. Anuario Estadístico del Brasil.

del cuadro VII-9 muestran que la meta se cumplió totalmente, ya que entre 1955 y 1961 se construyeron 12 169 km y se pavimentaron 7 215 km de carreteras federales.

El Plan de Metas preveía inversiones en el transporte marítimo a fin de aumentar la flota mercante y ampliar el equipo de los puertos. En 1955 la situación de la flota del país era la siguiente para los navíos de más de 100 toneladas de porte bruto (dwt): cabotaje, 315 embarcaciones con 600 000 dwt; transatlánticos, 20 con 150 000 dwt; petroleros, 31 con 217 000 dwt y flota fluvial, 53 embarcaciones con 23 000 dwt. El Plan daba especial importancia a las flotas de cabotaje de petroleros, previendo incorporar en ellas respectivamente, 200 000 y 330 000 dwt. Para las flotas de transatlánticos, que sólo participaban con 11.2 por ciento del total de fletes de importación, el Plan sólo preveía incorporar 30 000 dwt. Sin embargo, las medidas destinadas a lograr un mayor aprovechamiento de la flota contribuyeron a que la participación nacional en los fletes de importación aumentara a 18.7 por ciento en 1959. El éxito logrado en la ampliación de la flota fue casi total. Así, entre 1956 y fines de 1960 se incorporaron navíos que sumaban 550 000 toneladas de porte bruto de las cuales 299 000 correspondían a la flota de petroleros, 179 000 a la de navegación de cabotaje, 64 000 a la de transatlánticos y 8 000 a la flota fluvial.^{24/}

Al mismo tiempo que se efectuaban dichas inversiones se renovaron parcialmente los servicios portuarios, que constituían otro notorio punto de estrangulamiento del sistema nacional de transporte. El cuadro VII-10 indica claramente el estancamiento y hasta declinación de este sector. El movimiento de embarcaciones nacionales (de bandera brasileña) que corresponde aproximadamente al comercio de cabotaje se redujo de 16 728 000 toneladas en 1954, a 15 647 000 en 1958.

La solución definitiva del problema portuario es compleja y comprende importantes aspectos de naturaleza administrativa, que quedaron al margen del Plan de Metas. Este se ocupó solamente de los aspectos más

^{24/} Informaciones obtenidas del Consejo de Desarrollo, informe correspondiente al período 1956-60.

Cuadro VII-9

BRASIL: AMPLIACION DE LA RED CARRETERA

Especificación	Ampliación al 31 de diciembre (km)	
	1955	1961
Total	459 714	499 550
Carreteras federales	22 250	35 419
Pavimentadas	2 376	9 591
No pavimentadas	19 874	25 828
Carreteras estatales	54 048	77 293
Pavimentadas	757	4 542
No pavimentadas	54 291	72 751
Carreteras municipales	383 416	386 838

Fuente: BNDE, Exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico.

Cuadro VII-10

BRASIL^{a/} : ENTRADA DE EMBARCACIONES

(Miles de toneladas de porte bruto)

Año	Nacionales	Extranjeros	Total
1934	18 425	29 106	47 531
1935	18 592	27 275	45 867
1937	20 876	29 164	50 040
1938	21 001	30 258	51 259
1948	18 374	26 058	44 432
1949	17 281	27 923	45 204
1952	18 025	32 594	50 619
1954	16 728	36 689	53 417
1955	14 974	35 863	50 837
1957	16 928	38 308	55 236
1958	15 647	40 958	56 605
1960	-	-	59 294
1961	-	-	60 985

Fuente: IBGE. Anuario Estadístico del Brasil.

a/ Hasta 1958 comprende los siguientes puertos: Recife, Río de Janeiro, Río Grande, Salvador, Santos. A partir de 1959 comprende todos los puertos.

propiamente físicos del problema y proyectaba ampliar los muelles de diversos puertos, adquirir equipos de carga y descarga, efectuar obras de dragado en 23 puertos y comprar equipos para ese trabajo. Desde este punto de vista el programa tuvo éxito principalmente en lo que respecta a la renovación del equipo y a la adquisición de equipo de dragado. No obstante, los resultados en función del movimiento portuario, continúan siendo bastante insatisfactorios. (Véase nuevamente el cuadro VII-10.)

Nunca se presentaron problemas de gran trascendencia en materia de transporte aéreo, habiendo atendido siempre este sector satisfactoriamente las necesidades. El objetivo incluía la renovación del material de vuelo, la expansión de una adecuada infraestructura y el establecimiento de la industria aeronáutica. Sólo respecto a este último punto el programa no tuvo éxito, permaneciendo la industria de material aeronáutico en una etapa incipiente. En el cuadro VII-11 podrá observarse el comportamiento de este sector.

Cuadro VII-11

BRASIL: AERONAUTICA CIVIL

Año	Recorrido de los viajes realizados (millones de km)	Pasajeros/kilómetro transportados (millones pasajeros/km)
1951	96.1	1 492
1952	96.6	1 505
1953	104.2	1 692
1954	112.9	1 814
1955	121.0	1 899
...	...	...
1959	134.0	2 870
1960	145.8	3 529

Fuente: IBGE, Anuario Estadístico del Brasil.

10. Metas para las industria intermedias

El segundo grupo de metas, relativo al sector de bienes intermedios, comprendía tanto la expansión de las actividades existentes en el país como la instalación de nuevos e importantes segmentos para la integración del parque industrial. En relación con las primeras, tuvieron mayor importancia la siderurgia y la industria del cemento.

En el campo siderúrgico ya se había dado un paso importante durante la segunda guerra mundial con la instalación de la Acería de Volta Redonda, construida por el gobierno federal. En 1955 la capacidad productiva de la industria se elevaba a 1 200 000 toneladas de acero bruto en lingotes, atendiendo a aproximadamente el 80 por ciento del mercado nacional. El Plan proyectaba ampliarla a 2 300 000 toneladas en 1960 e iniciar obras que permitiesen alcanzar a 3 500 000 toneladas en 1965. El objetivo no era propiamente lograr la autosuficiencia sino garantizar el abastecimiento necesario para hacer frente al crecimiento de la economía sin imponer una carga sobre el balance de pagos. De todos modos la cuantía absoluta de las importaciones aumentó levemente durante el período (Véase el cuadro VII-12). Se obtuvo un éxito completo no sólo en lo que se refiere a la producción de lingotes sino también de laminados cuyo objetivo en 1960 era duplicar la producción de 1955.

En igual forma que la siderurgia, la industria brasileña del cemento alcanzó su madurez a partir de la segunda guerra mundial, aunque su establecimiento data de comienzos de este siglo. En 1955 la producción nacional de cemento Portland corriente ya alcanzaba a 2.7 millones de toneladas, lo que correspondía a más o menos el 90 por ciento del consumo aparente. El Plan de Metas establecía en 5 millones de toneladas la capacidad productora para el año 1960, con el objeto no sólo de hacer frente al crecimiento de la demanda, sino de lograr la independencia total del abastecimiento externo. El objetivo se alcanzó plenamente según puede verse en los datos de producción y de importación que figuran en el cuadro VII-13.

Cuadro VII-12
BRASIL: SIDERURGIA
(Miles de toneladas)

Año	Acero en lingotes		Laminados	
	Producción nacional	Importación	Producción nacional	Importación
1956	1 365	339	1 074	242
1957	1 470	509	1 130	383
1958	1 659	279	1 304	205
1959	1 866	651	1 492	499
1960	2 279	558	1 707	434
1961	2 485	433	1 928	331

Fuente: BNDE, XI Exposição sobre o Programa de Reparelhamento Economico.

Cuadro VII-13
BRASIL: CEMENTO PORTLAND CORRIENTE

(Miles de toneladas)

Año	Producción nacional	Importación
1951	1 441	394
1952	1 614	638
1953	2 041	812
1954	2 418	982
1955	2 734	332
1956	3 278	242
1957	3 376	31
1958	3 769	9
1959	3 798	0
1960	4 418	29
1961	4 678	0
1962	5 039	

Fuente: Producción: Sindicato de la Industria del Cemento.

Comercio exterior (importaciones), Ministerio de Hacienda, citado en "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones, Brasil", Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, N° 1.

/Los demás

Los demás sectores productores de insumos incluidos en el Plan fueron los de metales no ferrosos, álcalis, celulosa y papel de imprenta, caucho y fertilizantes.

El principal problema que se planteó en relación con los metales no ferrosos se refiere a los escasos conocimientos sobre el subsuelo nacional, habiéndose sólo logrado identificar algunos yacimientos explotables comercialmente. De este modo no es posible prescindir del comercio exterior, excepción hecha del estaño en que la participación de las importaciones alcanzó en 1961 a menos del 15 por ciento de la oferta interna. Sin embargo, el hecho de haberse descubierto grandes yacimientos de plomo y asimismo nuevos procesos para la obtención de zinc y níquel que aprovechan los minerales que abundan en el país, impartió nuevos estímulos a la producción de estos metales. Como esas explotaciones se caracterizan todavía por una gran incertidumbre no fue posible cuantificar los objetivos y por ese motivo, excepción hecha del aluminio, para el cual se fijó una meta de producción de 18 000 toneladas en 1960 - simplemente se proyectó "ampliar la producción".

El examen del cuadro VII-14 permite evaluar la marcha del programa, y se señalan resultados satisfactorios para el aluminio, el plomo y el estaño. Cabe señalar que se iniciaron y están en marcha algunos programas relacionados con el zinc y el níquel, lo cual contribuyó a mejorar la situación en el quinquenio 1961-1965. Sólo para el cobre no se ve aún una solución a mediano plazo fuera del comercio exterior.

En lo que se refiere a los álcalis, se había fijado como meta terminar la instalación de la Compañía Nacional de Alcalis, empresa estatal cuya capacidad de producción era 140 000 toneladas. Se trataba de un paso de gran importancia por cuanto la capacidad instalada de ese sector era en 1955 solamente 35 000 toneladas. Sin embargo, se produjo un atraso en la marcha de las obras, de modo que sólo fue posible inaugurar la empresa en 1960 y ya en 1961 se había alcanzado una capacidad de producción de barrilla de 200 toneladas/día y de 247 toneladas diarias de soda

Cuadro VII-14

BRASIL: PRODUCCION NACIONAL DE METALES NO FERROSOS

(Toneladas)

Año	Aluminio	Plomo	Cobre	Estaño	Níquel	Zinc
1953						
1954						
1955	1 664	4 027	399	1 203	39	-
1956	6 278	4 543	1 349	1 568	59	-
1957	8 837	7 046	1 960	1 423	68	-
1958	9 190	4 635	1 500	1 527	72	-
1959	15 187	5 526	1 800	1 530	89	-
1960	16 573	9 976	1 212	2 330	95	-
1961	18 467	12 527	1 659		95	-

Fuente: Anuario Estadístico del Brasil. Consejo de Desarrollo, Informe del período 1956-1960.

cáustica y un consumo aparente de 246 toneladas diarias y de 400 toneladas diarias respectivamente.^{25/}

El principal problema que se planteó en relación con las metas fijadas para el papel y la celulosa se refería al papel de imprenta, constituyendo el obstáculo principal las enormes facilidades concedidas al producto importado. Sólo en 1957, con la nueva ley de aranceles, se establecieron mejores condiciones, como la subvención al productor nacional, aunque no fueron suficientes para asegurar el éxito del programa que proyectaba producir 130 000 toneladas en 1960. La producción real en este año sólo alcanzó a 60 000 toneladas, es decir, menos del 50 por ciento de lo previsto.^{26/}

El programa logró un éxito relativo en lo que se refiere a la celulosa. El objetivo era producir 260 000 toneladas en 1960; la producción real en ese año alcanzó a 210 300 toneladas elevándose a 298 300 en 1962, cifra que corresponde aproximadamente al 87.3 por ciento del consumo aparente.^{27/}

El programa para el caucho, cuya meta ascendía a 65 000 toneladas en 1960, se había fijado como objetivo básico la instalación de una fábrica de caucho sintético con una capacidad de 40 000 toneladas anuales. En esta forma se resolvería el problema de la oferta de este insumo ya que la producción de caucho natural se encuentra estancada de hace mucho tiempo sin posibilidad de expansión a plazo medio. La producción de caucho natural cayó de aproximadamente 30 000 toneladas en el trienio 1952-54 a menos de 23 000 toneladas en el trienio 1958-60.

La fábrica de caucho sintético quedó bajo la dirección de Petrobrás y fue instalada junto a una de sus refinerías, con la capacidad programada en la meta y dentro del plazo previsto. Cabe señalar todavía que en 1959 se creó una sociedad de economía mixta, controlada por el gobierno de Pernambuco, con el objeto de construir y explotar una fábrica de caucho

^{25/} Estimaciones presentadas en el informe del Consejo de Desarrollo.

^{26/} Informe del período 1956-60 - Consejo de Desarrollo.

^{27/} Anuario Estadístico del Brasil - IBGE.

sintético, con una capacidad inicial de 20 000 toneladas. La instalación de esta empresa se encuentra en una etapa avanzada. Simultáneamente, se iniciaron proyectos de plantaciones de caucho, a fin de darle una solución a largo plazo al problema del caucho natural.

Para los fertilizantes se estableció una meta de producción de 120 000 toneladas, en 1960, de abonos químicos nitrogenados y fosfatados. Esto significaba un importante paso hacia adelante, ya que en 1955 la producción nacional contribuía solamente con el 5 por ciento del consumo aparente de abonos nitrogenados y 12 por ciento del de abonos fosfatados; estos porcentajes se elevaron en 1960 a 23 por ciento y 58 por ciento respectivamente. (Véase el cuadro VII-15). Sin embargo, no conviene sobreestimar estos resultados, por cuanto se sabe que el consumo de fertilizantes de la agricultura brasileña es pequeño.

11. Industrias productoras de equipo

El conjunto de metas relativas a la producción de bienes de capital comprendía las industrias automovilísticas,^{28/} de construcción naval, mecánica y de material eléctrico pesado. La decisión de instalar en el país una industria automovilística, es en parte fruto de decisiones anteriores sobre la modificación ya señalada en la estructura del sistema de transporte, dentro del cual el transporte carretero aumentó su participación de 25 por ciento en 1948 a 48 por ciento en 1953, en relación con la carga total transportada.^{29/}

El hecho que la meta fijada a esta industria haya llevado a la nacionalización de los vehículos, constituyó uno de los estímulos más importantes para la expansión de la industria mecánica. Son sobradamente conocidos los efectos promocionales de la industria automovilística, tan compleja es la fabricación de este producto. Como ejemplo cabe citar el hecho de que la industria de piezas para automóviles comprendía

^{28/} Se incluye esta industria en el sector productor de equipos por cuanto es elevada la ponderación de la producción de camiones.

^{29/} CEPAL, La creación de la industria automovilística brasileña, analizada como un caso de programación sectorial (ST/ECLA/CONF.11/L.31).

Cuadro VII-15

BRASIL: CONSUMO APARENTE DE FERTILIZANTES, 1950-61

(Miles de toneladas de elementos nutrientes)

Año	Nitrogenados			Fosfatados (P_2O_5)			Potásicos
	Producción	Importación	Total	Producción	Importación	Total	(K_2O) Importación
1950	0.75	13.44	14.19	6.0	44.84	50.84	23.52
1951	0.76	17.80	18.56	6.45	67.12	73.57	28.71
1952	0.83	9.76	10.61	8.44	38.48	46.92	15.35
1953	0.93	19.65	20.58	8.53	56.28	64.81	31.23
1954	1.27	16.49	17.76	12.08	65.31	77.39	28.35
1955	1.22	21.79	22.96	23.84	64.73	88.57	49.52
1956	1.39	28.85	30.24	23.55	70.01	93.56	41.63
1957	1.19	27.36	28.56	41.38	77.31	118.70	60.19
1958	2.58	38.81	41.40	53.48	89.87	143.35	65.08
1959	10.68	34.11	44.78	68.49	55.52	124.00	57.43
1960	17.73	51.04	66.76	77.43	54.16	131.60	106.15
1961	12.02	43.04	56.06	69.77	49.00	118.77	70.73

Fuente: Carteira de Comercio Exterior (CACEX), Conselho de Desenvolvimento, (BNDE), Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), Serviço de Estatística Econômica e Financeira (SEEF), Sindicato de Indústrias de Automoveis e Caminhões do Estado de São Paulo (SIACESP), PETROBRAS and Companhia Siderurgica Nacional (CSN) (ver Serviço de Publicações Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica).

aproximadamente 700 fábricas en 1955, elevándose esta cifra a 1 200 en 1960. Las inversiones en este sector, que hasta 1956 se estimaban en alrededor de 117.1 millones de dólares, sólo en el período 1955-60 sumaron 8 100 millones de crucesos y 161 100 millones de dólares. Dadas las condiciones de estrangulamiento del sector externo difícilmente se habría logrado incrementar la flota de camiones sin el establecimiento de la industria en el país. Es innegable, pese a cualquier objeción que pueda formularse a la forma en que fue establecida, que la creación de la industria automovilística fue uno de los aspectos más importantes del Plan de Metas.

Hasta 1955 las actividades en este sector se limitaban a la producción de la Fábrica Nacional de Motores, de aproximadamente 2 500 camiones al año con un índice de nacionalización de 54 por ciento del peso y al armado de vehículos y fabricación de piezas.

La meta automovilística tenía, como se señaló, dos aspectos. Era simultáneamente meta de producción y de los índices de nacionalización. En lo que se refiere al primer aspecto establecía la fabricación de 347 700 vehículos en el período 1957-60, cuya clasificación figura en el cuadro VII-16. Respecto de la nacionalización se intentaba alcanzar en 1960 la sustitución por piezas nacionales de aproximadamente el 90 por ciento del peso de los vehículos.

Las inversiones previstas, evaluado sobre la base de los proyectos aprobados por el Grupo Ejecutivo de la Industria Automovilística (GEIA) ascendía a 17 300 millones de crucesos y a 332 400 millones de dólares. Prácticamente se alcanzó tanto la meta de producción como la fijada a los índices de nacionalización. (Véase de nuevo el cuadro VII-16).

Cabe, además, destacar que en 1960 el GEIA aprobó los proyectos para la fabricación de tractores, especialmente livianos y medianos, cuya producción debía elevarse a 31 000 unidades al cabo de dos años de establecida la industria, que empezaría a producir en 1960. Establecía también el índice inicial de nacionalización de 70 por ciento del peso, que debería llegar a 95 por ciento en 1962. Los resultados fueron bastante modestos y se estuvo muy lejos de cumplir la meta.

Cuadro VII-16

BRASIL: LA INDUSTRIA AUTOMOVILISTICA, 1957-60

A. METAS Y PRODUCCION EFECTIVA

(Miles de unidades)

Especificación	Meta	Producción efectiva
Camiones y omnibuses	170.8	154.7
Jeeps	66.3	61.3
Station Wagons	52.6	53.2
Automóviles	58.0	52.0
Total	347.7	321.2

B. INDICES DE NACIONALIZACION, EN PESO

(Porcentajes)

Especificación	Previstos para 1960	Alcanzados al 30/6/62
Automóviles	95.0	89.0
Camiones livianos		
Camiones medianos	90.0	93.0
Camiones pesados		
Omnibuses		86.4
Stations Wagons	90.0	94.3
Jeeps	95.0	90.9

Fuentes: Informe del período 1956-60 - Consejo de Desarrollo. Anuario Estadístico del Brasil - IBGE.

/Se fijó

Se fijó a la construcción naval una meta de carácter similar a la de la industria automovilística, aunque más modesta, en la misma medida en que se dio mayor importancia al programa de transporte carretero que al marítimo y fluvial. Fue similar en lo que se refiere a transmitirle su dinamismo al resto del parque industrial, aunque no se incluyeron en el programa los índices de nacionalización. Hasta 1955 la industria se limitaba a algunos astilleros que sólo eran capaces de producir embarcaciones pequeñas y realizar reparaciones de menor importancia.

La meta establecía la creación de dos astilleros adecuados para producir grandes unidades, y la renovación del equipo de 14 ya existentes a fin de dotar al país de una capacidad nominal total de 130 000 toneladas de porte bruto por año cifra que posteriormente se amplió a 160 000. Se proyectaba también la construcción de 3 diques secos para barcos de hasta 35 000, 10 000 y 5 000 toneladas. El costo del programa se estimó en 806 millones de cruceros y 8.6 millones de dólares.

El Grupo Ejecutivo de Construcción Naval que se transformó en el Consejo Coordinador de la Industria de Construcción Naval había aprobado, hasta 1960, doce proyectos, de los cuales 2 se referían al establecimiento de grandes astilleros con una capacidad de 60 000 y 40 000 toneladas de porte bruto al año. El total de proyectos aprobados hasta 1960 correspondía a una capacidad nominal de 158 000 excepción hecha de los de producción de dragas (un proyecto) y de reparación de embarcaciones (un proyecto).

La naciente industria recibió varios pedidos y ya en 1960 se lanzó al mar un barco de 1 550 toneladas. Los índices de nacionalización en valor alcanzados por los tres principales astilleros en 1963, excepción hecha de la maquinaria, ejes, hélices, rodamientos y engranajes, son superiores a 50 por ciento y en muchos casos a 90 por ciento.

El objetivo de la última meta relacionada con la producción de bienes de capital era el establecimiento de la industria mecánica y de material eléctrico pesado. Hasta 1955 sólo se producían aparatos eléctricos para uso doméstico, equipo liviano, pequeños generadores, motores y otras máquinas y equipos de tamaño reducido. Este cuadro tendría que

modificarse evidentemente al ponerse en práctica los programas de electrificación, de establecimiento de la industria automovilística nacional, etc., en resumen, de una política destinada a integrar verticalmente el parque industrial del Brasil.

De este modo el plan programaba la instalación y ampliación de la industria mecánica pesada, de material eléctrico pesado y de máquinas herramientas sin cuantificar, empero, los objetivos establecidos. Según el Consejo de Desarrollo^{30/} en el período 1955-60 la producción de máquinas y equipo en general creció más de 100 por ciento y la de material eléctrico pesado en más de 200 por ciento, pasando el sector a producir innumerables equipos que antes se importaban. Según las estimaciones presentadas en el Plan Trienal, el esfuerzo realizado por el sector productor de equipos ya había reducido a un tercio aproximadamente la participación externa en la oferta global de equipo a fines del decenio.^{31/}

El principal obstáculo para el establecimiento de las industrias de ese sector en una economía subdesarrollada se relaciona con la dimensión del mercado, ya que el problema tecnológico se ha superado con cierta facilidad. Por ese motivo la instalación de esas industrias se ha orientado hacia la producción de aquellos tipos de maquinaria y equipo de uso relativamente universal, como generadores, motores eléctricos, hornos, etc. y se le ha dado menor importancia a la fabricación de los tipos cuyo uso es más especializado.

La cuantificación de la capacidad instalada en este tipo de industria es tarea difícil, dada la gran flexibilidad de las líneas de producción. En este sentido sólo puede evaluarse aproximadamente el esfuerzo realizado en el período comprendido por el Plan de Metas

^{30/} Informe del período 1956-60.

^{31/} Porcentaje calculado sobre la base del valor en cruceros de los equipos en 1958; las cifras sobrestiman el componente nacional y ello obedece a la elevada subvención a las importaciones de bienes de capital.

tomando el potencial productivo existente en 1961 y considerando que en 1955 el sector estaba en una etapa embrionaria, con la excepción de las máquinas herramientas. Los datos que a continuación se presentan han sido tomados de dos trabajos de la Cepal.^{32/}

En lo que toca a equipos para refinerías de petróleo e industrias petroquímicas, las necesidades medias anuales en el período 1961-70 serían las siguientes:

<u>Clase de equipos</u>	<u>Necesidades</u>	<u>Capacidad</u>
Tanques de almacenamiento	55 600 t	45 000 t/año
Depósitos de presión; ciclones; tuberías de gran diámetro; juntas de expansión	7 178 t	7 000 t/año
Intercambiadores de calor; condensadores de superficie	100 700 m ²	35 300 m ² /año
Generadores de vapor; hornos de calentamiento directo (verticales)	31 600 m ²	41 000 m ² /año
Estructuras metálicas; hornos de calentamiento directo (horizontales)	11 410 t	53 500 t/año

La demanda probable para el período 1961-71 de equipo para la generación de la energía eléctrica y producción estimada para el mismo período sobre la base de los planes de ampliación es la indicada a continuación.

Período 1961-71

<u>Equipo</u>	<u>Demanda probable</u>	<u>Producción nacional</u>
Turbinas	48 860 t	42 700 t
Generadores	65 310 t	68 500 t
Transformadores-elevadores	15 798 t	23 770 t

^{32/} CEPAL, La fabricación de máquinas y equipos en América Latina: I. Los equipos industriales básicos en el Brasil y II. Las máquinas herramienta en el Brasil (Publicaciones de las Naciones Unidas, Nos. de venta 63.II.G.2 y 63.II.G.4).

En 1962 la demanda probable de equipo para la fabricación de cemento se estimaba en 10 750 toneladas con una capacidad de producción de 11 400. Por otro lado, para el período 1961-70 el equipo para la fabricación de papel y celulosa (sólo los de uso específico en esta industria) se proyectaba una demanda de 49 600 toneladas y una capacidad de producción de 38 000.

Los datos sobre producción e importación de máquinas herramienta figuran en el cuadro VII-17.

12. Brasilia

Uno de los aspectos importantes del Plan de Metas se refería a la construcción de la nueva capital en el interior del país no sólo por la importancia de la empresa sino por la gran magnitud de los recursos comprometidos y sus aspectos de promoción política. Con todo, no carecieron de importancia los aspectos económicos de esa empresa desde el punto de vista de lo que significó en lo que toca a la ampliación del ámbito económico del sistema. Ello se debe principalmente a la conexión del sistema de carreteras que abrió grandes extensiones del territorio nacional. (Véase el cuadro VII-18.)

Es difícil evaluar las inversiones realizadas por cuanto no existen estimaciones oficiales. Las cifras disponibles en precios corrientes fueron calculadas por la Fundación Getulio Vargas y su monto en el período 1957 al primer semestre de 1962 asciende a 139 000 millones de cruzeiros para el sector público y 10 000 millones para el privado, con un total de 149 000 millones. A precios de 1961 estos gastos se estimaron en 250 000 a 300 000 millones de cruzeiros con lo cual Brasilia habría movilizado entre el 2 y el 3 por ciento del producto bruto interno del período.

El éxito logrado en relación con esta meta puede estimarse por los siguientes datos presentados en el Mensaje al Congreso Nacional de 1962; población estimada al 30 de septiembre de 1961: 200 000 habitantes; número de unidades edificadas: 5 114; en construcción: 144; potencia instalada: 16 200 kW; vías pavimentadas: 111 km; aparatos telefónicos instalados: 5 750.

Cuadro VII-17

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE MAQUINAS-HERRAMIENTAS

(Toneladas)

Máquinas	Producción		Importación	
	1955	1961	1955	1961
Tornos	2 681.9	5 265.0	1 665.8	2 911.5
Fresadoras	42.2	289.8	585.2	2 288.6
Taladros	164.9	794.9	494.2	2 698.8
Cepilladoras	408.9	1 369.4	196.7	756.1
Roscadoras	3.6	35.0	63.2	182.0
Sierras	19.5	343.4	87.8	174.9
Rectificadoras	3.0	57.1	636.8	2 042.0
Afiladoras	-	69.3	...	...
Prensas	...	3 890.0	...	...
Martillos (neumáticos)	...	24.8	...	...
Máquinas para chapas	...	1 071.2	...	...

Fuente: Véase la nota 29/.

Cuadro VII-18

CONEXION DEL SISTEMA DE CARRETERAS CON BRASILIA

Carreteras	Extensión en km
Belo Horizonte - Brasilia	700
Goiânia - Brasilia	200
Belem - Brasilia	2 000
Fortaleza - Brasilia	1 500
Acre - Brasilia	2 500

Fuente: Conjuntura Económica, diciembre de 1962.

13. La situación respecto de otras metas secundarias

Puede examinarse la evolución del programa en relación con otras metas de menor importancia.

Las metas relacionadas con la alimentación no se transformaron en un programa agrícola. No se pretendió ampliar directamente la producción agrícola, excepto de trigo, proyecto que, dicho sea de paso, fracasó totalmente: la producción fue de 871 000 toneladas en 1955 y 370 000 toneladas en 1960, en circunstancia que se había proyectado producir en esos años 1 500 000 toneladas.

Se procuró resolver el problema a través de la ampliación de los servicios de comercialización y la fabricación de tractores y fertilizantes - ya tratada en otras secciones; además, se fijó al sector agropecuario una modesta meta de mecanización que permitió aumentar el número de tractores en uso de 45 000 en 1955 a 77 362 en 1960, cifra todavía insignificante si se tiene en cuenta la superficie agrícola del país. El problema del abastecimiento de carne trató de resolverse fijando sólo una meta a los mataderos industriales, que además de ser modesta no se cumplió plenamente. (Véase el cuadro VII-19.)

La capacidad diaria de faenamiento que era de 15 300 cabezas en 1955, creció a 18 200 cabezas en 5 años. Tampoco se cumplieron las metas de comercialización, siendo notorio el fracaso de la meta de frigoríficos. (Véase el cuadro VII-20.)

El incremento de las exportaciones de mineral de fierro se estableció teniendo en cuenta las posibilidades del mercado internacional. Sobre esta base se fijó la meta de elevar la capacidad de exportación a 8 millones de toneladas de las 2 565 000 toneladas que era en 1955, lo cual equivale a 30 millones de dólares. El grueso de las inversiones se concentró en los sistemas de transporte y embarque, bajo la responsabilidad directa del sector público, en igual forma que la mayor parte de las actividades

Cuadro VII-19

BRASIL: CAPACIDAD DE FAENAMIENTO DIARIO PROGRAMADA Y
REALIZADA EN EL PERIODO 1956-60 EN MATADEROS INDUSTRIALES

	Programada	Realizada
Bovinos	2 750	2 200
Porcinos	1 100	700
<u>Total</u>	<u>3 850</u>	<u>2 900</u>

Fuente: Consejo de Desarrollo. Informe del periodo 1956-60.

Quadro VII-20

BRASIL: EJECUCION DEL PROGRAMA DE COMERCIALIZACION EN EL PERIODO 1956-60

(Toneladas)

	Aumento previsto de la capacidad instalada	Aumento efectivo
Bodegas y silos	800 000	569 233
Frigoríficos	45 000	8 014

Fuente: Consejo de Desarrollo, Informes del período 1956-60.

/de producción

de producción (el 75 por ciento de la expansión prevista estaba a cargo de una empresa pública). La meta se cumplió en 65 por ciento y se exportaron 5 240 000 toneladas en 1960, cuyo valor ascendía a 53.6 millones de dólares.^{33/}

14. La política del período y el problema de la estabilidad

Por su significación intrínseca y por su gravitación sobre los acontecimientos posteriores del Plan de Metas es obligatorio analizar brevemente las relaciones entre el programa de expansión y diversificación productiva y las condiciones de estabilidad del sistema.

Al recordar la coyuntura en que se optó por ese programa se destacó que las circunstancias hacían mirar con prevención las perspectivas en cuanto al curso de la inflación y las razones hipotéticas que llevaron a dar la espalda a ese riesgo.

Cabría ahora introducir otros elementos en la discusión del tema. Por una parte parece meridiano el que se ha llamado "potencial inflacionario" del Plan de Metas. Su origen más obvio descansa en el hecho ya apuntado de que no se formuló ningún esquema siquiera global, de financiamiento de sus inversiones, que no sólo movilizara deliberada y eficazmente ahorros hacia las actividades prioritarias sino que, a la vez, restringiera su uso en otros fines o acrecentara su quantum de manera de ajustarse a las inversiones propias y a las resueltas por otros agentes.

Pero podría irse más allá, para sugerir que aun una conducta más previsora sobre esa materia - respecto a cuya viabilidad técnica, administrativa o política no vale la pena discutir - no habría anulado por completo las repercusiones inflacionarias de aquel esfuerzo de capitalización. Esto no sólo por su magnitud sino que también por su contenido, que se relacionaba en lo principal con inversiones en sectores y actividades que no estaban destinadas a corto plazo a hacer contribuciones apreciables a la disponibilidad de bienes y servicios, en tanto que los gastos que suponían sí se transformaban de inmediato en demanda efectiva, con excepción, claro está, de aquellos dispendios que implicaban compras en el extranjero, como parte de los equipos e insumos.

^{33/} Estadística del Comercio Exterior del Brasil - SEEF - Ministerio de Hacienda.

Pero hay más. Por lo general no se ha dado la suficiente importancia al hecho de que mutaciones tan apreciables del sistema productivo, materializadas en lapso tan breve, implican una disociación pronunciada de la estructura financiera existente respecto a las necesidades y modalidades de las nuevas actividades que aparecen o adquieren otra representación en el conjunto. No son éstas, en una primera fase al menos, las que generan o tienen acceso más fácil a los ahorros o recursos financieros disponibles; por otro lado, sus procesos más "capitalísticos", exigen más medios y otras rutinas crediticias que, digamos, las industrias "tradicionales".

Naturalmente, estos problemas se reducen al mínimo para quienes los observan desde el ángulo de los países desarrollados, en los cuales existe un mercado de capitales que sirve precisamente para canalizar ahorros y recursos de unas áreas a otras en la medida y grado que lo requieren el desarrollo dispar de las diferentes actividades y empresas. Todo esto sin hacer hincapié en que a menudo son los grandes consorcios ya existentes los agentes del avance y expansión de nuevos emprendimientos. Sobra recalcar que estas realidades difieren bastante de las prevalecientes en los países latinoamericanos o subdesarrollados en general.

Estas y otras consideraciones despiertan más la curiosidad respecto a la insensibilidad de los promotores del Plan de Metas respecto a los peligros latentes del lado de la estabilidad e inducen a explorar sus posibles raíces. Una circunstancia digna de ser mencionada en ese sentido es que la convivencia anterior de rápido desarrollo y proceso inflacionario habían apaciguado los temores respecto a la inestabilidad, tanto más cuanto quienes los subrayaban desde una mira ortodoxa aparecían a la vez como críticos de la propia industrialización.

Esa actitud muy particular del Brasil, tanto en el medio oficial como en el de los empresarios en ese período y no después, parece también vinculada a las características del mercado de trabajo en ese país. Una amplia oferta de mano de obra, en parte significativa proveniente de las regiones rezagadas, se asoció con un grado de organización sindical

/relativamente precario.

relativamente precario. Consecuencia de ese cuadro, que no es la oportunidad de analizar en todas sus facetas, fue que la socorrida "espiral precios-salarios" había tenido escasa gravitación en el proceso inflacionario anterior. Un signo elocuente de lo señalado es la periodicidad de los reajustes del salario mínimo que se admite como suficientemente representativo de la evolución del ingreso medio de los asalariados urbanos, con excepción probable de los núcleos ligados a la gran industria y a ciertos servicios públicos. En el cuadro VII-21 se pueden apreciar los plazos de reajuste y los cambios en el salario real, esto es, tomando en consideración el alza del costo de vida.

Cuadro VII-21

BRASIL: EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO, 1954 A 1963

Fecha de reajuste	Salario mínimo real (enero 1952 = 100)
Enero 1954	137
Agosto 1956	142
Enero 1959	136
Noviembre 1960	121
Octubre 1961	129
Enero 1963	120

Fuente: Desenvolvimento e Conyuntura, febrero de 1962 y enero de 1964.

Como se ve, mediaron dos años entre el reajuste de 1952 y el de 1954 y treinta y un meses entre este último y el de 1956. Por otra parte, después de un mejoramiento real en 1954, el ingreso del asalariado deja de acompañar el aumento de precios y ciertamente se rezaga con respecto a los incrementos del ingreso nacional por persona. Esta evolución de los salarios, unida a los incrementos de productividad y a la libertad de precios para la generalidad de los bienes, establecían, como es obvio, condiciones muy ventajosas para el medio empresarial, que pesaban más que los recelos sobre el curso futuro de la inflación.

/Finalmente habría

Finalmente habría que aludir a la concepción prevaleciente en esos años y a primera vista plausible en el sentido de que la complementación y diversificación del sistema productivo delineada en el Plan de Metas contribuiría a disminuir los factores estructurales de la inestabilidad, confiriendo mayor flexibilidad al sistema de producción y determinando aumentos marcados de la oferta global.

Cualquiera que sea la apreciación que merezca estas razones eventuales de la indiferencia frente al problema de la inflación, el hecho es que ellas llevaron a una política sobre la materia que bien podría calificarse de "contemporizadora". El nervio casi exclusivo de esa conducta residió en el control de precios de los servicios y mercaderías esenciales, incluidas las de importación (por medio de cambios subvencionados) y las de posible exportación (vía de mantención de cambios sobrevaluados). Indirectamente, por este medio se contenía también el alza de salarios. Podría decirse que estos procedimientos consiguieron algo primordial: que la inestabilidad no frustrara la consecución de los objetivos del Plan de Metas. Y esta es una consideración que no puede subestimarse a la vista de los profundos y positivos avances logrados por la economía brasileña en el período. Sin embargo, también es evidente que esa estrategia resultó impotente para reprimir por mucho tiempo las presiones hacia un incremento más rápido de los precios, como lo atestigua el cuadro VII-22.

Cuadro VII-22

VARIACION MEDIA ANUAL DEL COSTO DE VIDA EN GUANABARA

Años	Porcientos
1956	20.9
1957	16.3
1958	14.6
1959	39.1
1960	29.4
1961	33.3
1962	51.7
1963	70.4

Fuente: Fundación Getulio Vargas, "Programa de ação economica do governo", op. cit.

/Por otro

Por otro lado, esas tácticas agravaron o crearon otros problemas, que fueron madurando en ese lapso y que serían elementos importantes en el cuadro de la situación posterior. Se acentúa el desnivel financiero de las empresas de servicios públicos, obligando a incrementar las contribuciones del estado para su funcionamiento. Se mantienen los cambios subvencionados para importaciones como petróleo o trigo. Se redujo la participación fiscal en las transacciones exteriores y aumentó la presión sobre el balance de pagos. Se establecen tasas sobrevaluadas para las exportaciones de alimentos e insumos industriales a fin de proteger el nivel de precios interno, lo que contrajo su aporte al fondo de divisas.

Así, por diversos caminos, las contradicciones internas de esa política terminaron por hacerla cada vez menos manejable. En términos figurados, era una bomba de tiempo que amenazaba estallar tan pronto esos conflictos llegaran al punto de crisis o se vinieran a sumar otros acontecimientos para acelerar el proceso.

15. La política económica en el trienio 1961-63

Durante la vigencia del Plan de Metas todos los esfuerzos se dirigieron a dar a la economía brasileña un perfil industrial de economía madura desde el punto de vista cualitativo. Los acontecimientos, en lo principal, estuvieron bajo el comando de esa política económica.

En este aspecto, lo ocurrido durante el último trienio contrasta vivamente. Observadas en su orden sucesivo, las medidas de política económica no parecen definir con precisión ningunas directrices. Unas después de otras se acumulan y se anulan las medidas para el logro de distintos objetivos. Ningún sistema propuesto tiene larga vida. Parece que se hubiera perdido el control de la política económica y ésta careciera de rumbos definidos. Los debates no logran definir su personalidad. La nota dominante es otra en cada declaración de política que se presenta a la opinión pública. Ningún plan es el definitivo, ninguno consigue movilizar el apoyo que le dé continuidad. Después de haber ido a la vanguardia de los acontecimientos, la política queda, pues, rezagada con respecto a la marcha de la economía.

Sin la pretensión de dar una interpretación satisfactoria del trienio, se puede esbozar el análisis de las circunstancias en que se produce la relativa impotencia de la política económica frente a los acontecimientos. Para ello, es útil tener en cuenta algunos elementos que componen el telón de fondo. De partida resaltan los problemas suscitados por la aceleración de la inflación. Es sabido que, no habiendo medidas oportunas de corrección, un persistente proceso inflacionario tiende a desprenderse de los factores reales que le dieron origen y a adquirir una autonomía creciente, fruto del mayor automatismo de los mecanismos de propagación inflacionaria y del establecimiento de un clima de expectativas alcistas incorporado a las decisiones cotidianas de los agentes económicos.

Al acentuarse, pues, el alza de precios pasando de una tasa elevada, aunque relativamente constante, a una fase espiral, esto no sólo actuó como un factor de reducción general de la eficiencia de la economía por la natural desarticulación económico-social que origina, sino que planteó el problema fundamental de cómo sustituir el mecanismo inflacionario de financiamiento expansionista que venía utilizando la economía brasileña.

/Recuérdese que

Recuérdese que la expansión monetaria se había empleado para alimentar tanto la formación adicional de capital social básico por el sector público complementario de la industrialización, como la del capital de trabajo que requerían las empresas en vías de expansión. El sector privado había disfrutado de elevadas tasas de rentabilidad, las que ofrecían fuentes internas a las empresas para mantener la explotación de las oportunidades industriales dado que prácticamente no existían controles extensivos de precios; el sistema bancario, apoyado en las emisiones primarias de los déficit públicos, dio a esta forma de operar el necesario respaldo monetario.

La aceleración inflacionaria llegó a constituir un reto directo a este dispositivo esencial del período. Era cada vez más difícil para el sector público seguir financiando sus gastos de capital por la vía expansionista sin correr el riesgo de llevar a la economía a una hiperinflación. Sin embargo, la reducción de los gastos y de los déficit aparte de lesionar los programas de inversión y los poderosos intereses vinculados a ellos, desequilibraría el delicado mecanismo que había suministrado capital de trabajo a las empresas vía la expansión de los medios de pago y esto en los momentos en que las presiones sobre el sistema bancario crecían en forma más que proporcional, dado el carácter cada vez más capitalista de los procesos de producción y comercialización, y la necesidad de prolongar los plazos medios de venta para mantener la expansión continua del mercado interno. De este modo se planteaba un dilema agudo entre una tolerancia frente a la inflación, que se tornaba más peligrosa cada día, en aras de mantener el dinamismo de la economía, y la disciplina de sus mecanismos de propagación, que implicaba otro conjunto de riesgos económicos y sociales. Entre una y otra alternativa fluctuó la política económica del trienio, con inclinación creciente hacia la segunda, por la simple razón de que la previa "contemporarización" con el proceso inflacionario tendía a tornarse impracticable.

A esta situación, ya de por sí poco ventajosa, se agregan otros factores que contribuyeron a ensombrear el panorama y a estrechar el "radio de maniobra" de la política.

/Por un

Por un lado comienzan a disolverse los lazos de la base social y política que había sido el sustento de la política de desarrollo industrial. El nervio más firme de ésta había consistido en el convenio de los grupos urbanos. Esta alianza se fragmentó a medida que, por una parte, la aceleración de la inflación exacerbaba los reajustes de precios y las reivindicaciones de salarios y, por otra, la reducción del ritmo de crecimiento disminuía la capacidad de disolver las tensiones gracias al incremento del producto. Pero hubo más: el gobierno que había formulado el Plan de Metas, y había ajustado la política y la administración a su cumplimiento fue reemplazado por otro, de distinto cariz político y orientaciones económicas que, por otra parte, no alcanzó a asentar su línea a causa de la renuncia presidencial de 1961, dando lugar a un nuevo y bamboleanse esquema político.

También, ha de prestarse atención al problema del estrangulamiento externo. A partir de 1960 se agravan las dificultades del balance de pagos. Ese año el déficit alcanza a 430 millones de dólares, cifra sólo excedida en la "bonanza" de las importaciones de 1952. Desde 1953 el saldo del balance comercial era cada vez más insuficiente para compensar los pagos por servicios y amortizaciones. Por último, sea por el agotamiento de las posibilidades más lucrativas abiertas por el Plan de Metas o por la inestabilidad social y política, tendía a decrecer la afluencia de capitales e inversiones extranjeros.

Debe considerarse por otro lado la gravitación de las operaciones financieras relacionadas con el café y las transacciones internas. Entre 1953 y 1958, la negociación de divisas a distintos precios había resultado de utilidades no despreciables para el sistema bancario oficial. Su llamada "encuesta de agios" había permitido que por ese medio se restringieran los efectos inflacionarios de las emisiones. En 1959 esa situación se interrumpe bruscamente a causa de las cosechas excepcionales de café, que obligan al Estado a adquirir buena parte de ella. De este modo, las ganancias anteriores se disipan con los compromisos financieros de la acumulación de existencia, que representan un gasto de casi 50 000 millones de crucesos (alrededor de 2.7 por ciento del producto

/nacional bruto).

nacional bruto). Aunque en 1960 hubo una cosecha relativamente pequeña, al año siguiente volvió a repetirse el fenómeno, con lo cual se agravó el desequilibrio monetario.

La convergencia e interacción de todos estos elementos dejó a la política económica con las manos atadas, y al no poder salir del "impasse" a que había sido conducida, vio reducirse su papel en medio de un clima de acentuada inestabilidad político-social.

Por lo tanto, no debe causar sorpresa que en esta coyuntura se observe al mismo tiempo una aceleración de la inflación y una reducción del ritmo de crecimiento. Como ya se vio, la tasa de inflación aumentó de 33 por ciento en 1961 a 52 por ciento en 1962 y 70 por ciento en 1963; paralelamente, la tasa de crecimiento se reduce durante este período a alrededor de 7 por ciento en 1960-61 a 5.4 por ciento en 1962 y apenas 1.4 por ciento en 1963.

La comprobación simultánea de los dos fenómenos no autoriza para establecer cualquier relación causal simplista entre ellos. Si bien es cierto que la declinación de la tendencia de desarrollo está evidentemente ligada al galope más rápido de la inflación, parece probable que, además hayan gravitado otros fenómenos, también de importancia.^{34/} Por otro lado, cabe poca la duda de que la menor expansión del producto eliminó uno de los factores que probablemente habían rebajado las presiones inflacionarias en el pasado reciente; no obstante sería erróneo afirmar que tanto o más significativos en la aceleración del alza de precios fueron otros elementos, como los destacados anteriormente.

^{34/} Un análisis exploratorio de ellos se intenta en Auge y declinación del proceso..., op.cit.

16. Las medidas de estabilización durante el trienio

Observando en panorama lo ocurrido en el trienio en materia de política económica, se puede distinguir, entre la maraña de medidas que caracterizan esa fase, algunas nuevas orientaciones que singularizan la política económica del período, formando contraste con la que se aplicó en la segunda mitad del decenio de 1950, cristalizada en el Plan de Metas.

La primera de estas orientaciones, como se anticipó, consiste en el desplazamiento del núcleo de preocupaciones de la política económica, desde el desarrollo industrial que antes tuvo prioridad absoluta hacia la atenuación del proceso inflacionario.

Puede considerarse a 1961 como el año en que el problema de la estabilización pasó a constituir preocupación sobresaliente. La nueva administración, para encarar los crecientes desequilibrios legados por la evolución anterior, tomó diversas providencias que en un sentido general se asemejaban a los empeños antinflacionarios de 1954-55.

Por un lado, y desatendiendo los efectos inmediatos sobre el nivel de precios, que se recordaron antes, se modificó el sistema cambiario, reduciendo los subsidios a las importaciones favorecidas y buscando mejorar la participación fiscal y la monetaria, vía la tributación de las exportaciones de mayor productividad, y la obligación de depósitos para la importación.

Por otra parte, se consiguió reducir considerablemente el déficit global de las operaciones del sector público federal, para lo cual ayudó una contracción relativa de la oferta interna de café.

Los acontecimientos políticos de aquel año en gran medida parecen responsables del colapso de ese programa, aunque debe indicarse que ya antes de la crisis política de 1961 la política gubernativa tendía a relajar la contención de las inversiones públicas - otra señal elocuente de las resistencias del medio a sufrir una discontinuidad de esos programas.

A la frustración de las expectativas de atenuar el proceso inflacionario en 1961, sigue un período confuso con condiciones políticas

/inestables e

inestables e indefinidas.^{35/} No vale la pena analizar las medidas de control de precios, limitadas y efímeras, ensayadas en ese año. Las principales disposiciones consistieron en congelar los depósitos previos de importación, en elevar el encaje legal de los bancos comerciales de 14 por ciento a 22 por ciento del total de los depósitos a la vista y en diversos procedimientos mediante los cuales se procuró estimular la colocación de títulos públicos de mediano plazo.

En el segundo semestre de ese año, pese a que las condiciones políticas eran aún inestables, se formuló un plan integrado por cuanto se reconoció la necesidad de coordinar las medidas parciales de estabilización de la política fiscal y monetaria. Este plan tuvo corta duración y sus perspectivas y proyecciones se vieron frustradas principalmente por la concesión de un aguinaldo correspondiente a un mes de salario a los trabajadores urbanos al fin del año. Con todo, sus planteamientos se reincorporaron en el Plan Trienal de desarrollo 1963-65.

La experiencia brasileña había enseñado que era imposible aplicar medidas de contención de la inflación que perjudicaran el nivel de actividad económica. La aguda sensibilidad política del sector privado a las disminuciones bruscas de sus expectativas crediticias queda de manifiesto en la fugaz existencia de los sucesivos programas de contención. Reconociendo este hecho y considerando que el desarrollo constituye la meta principal de la economía, el Plan Trienal diseñó un programa de estabilización progresiva para que se mantuviese la tasa histórica de crecimiento económico. Como el plan constituía principalmente una crítica a las medidas habituales, en él se destacaron los problemas relativos a la integración de las medidas de corto y largo plazo.

El plan se basó en el hecho de que la economía brasileña se había desarrollado a una tasa media de 7 por ciento durante los últimos años (período 1957-61), pero que dicho elevado ritmo de crecimiento había ido de la mano de una creciente inestabilidad. En estudios preliminares se mostró que se pasaría de una tasa de inflación del 50 por ciento en

^{35/} Durante 1962 estuvo vigente en el país un régimen parlamentario que no logró funcionar adecuadamente que fue remplazado después de un plebiscito.

1962 a 100 por ciento en 1963, lo cual haría **peligrar** inclusive la tasa misma de crecimiento del producto. Sobre la base de estas informaciones, se determinaron en el plan los factores principales del desequilibrio en los sectores externo y público y se indicaron los dos objetivos básicos apetecidos: a) mantener el nivel de las importaciones a través del refinanciamiento de la deuda externa y b) captar, por medios no inflacionarios, recursos **para** el sector público. Dichos objetivos estarían a su vez condicionados a una política destinada a mantener una elevada tasa de inversión. Se pretendía, en última instancia, encontrar nuevas posibilidades de financiamiento de los gastos públicos, sin sacrificar las inversiones privadas. Dejando de lado la política de salarios y el **comportamiento del sector externo**, la recuperación de la estabilidad dependería fundamentalmente de la forma de financiar el déficit de las arcas fiscales y de la política de crédito al sector privado.

Las proyecciones presentadas en el plan preveían para el año 1963 un incremento de 7 por ciento del producto bruto interno. Por otra parte, los gastos públicos del gobierno federal ascenderían aproximadamente a 1 040 000 millones de crucesos (14 por ciento del producto), produciéndose por ese motivo una expansión de 34 por ciento en los medios de pago. De la integración de ambas proyecciones resultaría según el plan, una tasa de inflación calculada de 25 por ciento.

La idea central que prevaleció en la lucha contra el desequilibrio interno fue que todos los años el gobierno iniciaba el período con una perspectiva de gastos **que** representaban aproximadamente el 18 por ciento del producto nacional. Pero, a fin de año, ese porcentaje se reducía a 14 por ciento. De este modo el intento de aumentar la participación del gobierno en el producto aparentemente se veía frustrado **por** la elevación de precios. En la misma medida en que el gobierno procuraba gastar más, aceleraba la inflación y su participación volvía al nivel de 14 por ciento.

Respecto al sector externo, se establecían en el plan dos objetivos básicos: a) asegurar las importaciones necesarias para la tasa de **crecimiento de la economía**, evitando incrementar el endeudamiento externo y

/b) discutir

b) discutir el nuevo escalonamiento de los compromisos anteriores (amortizaciones e intereses). De lograrse el nuevo escalonamiento se reduciría **apreciablemente** el déficit por cuanto disminuirían los saldos negativos en descubierto programados para el trienio.

El plan proponía, en función de ciertas tasas programadas de inflación, fijar límites a los gastos y entradas públicas y a las operaciones financieras y bancarias, de suerte que la creación de moneda estuviera a un nivel compatible con el alza de precios proyectada. Las proyecciones del plan eran algo optimistas y subestimaban la gran expansión monetaria del último trimestre de 1962, Asimismo la discrepancia entre la tasa de inflación prevista por los empresarios e incorporada en sus operaciones y expectativas monetarias y la tasa proyectada en el plan, tornó difícil la aplicación de estas medidas al surgir quejas generalizadas de falta de crédito. Ocurrió en el Brasil un fenómeno bastante conocido cuando se aplican medidas de contención y que consiste en que las medidas aplicadas inicialmente tienen una intensidad superior a los límites previstos. Así, el Plan Trienal proponía, para el primer trimestre de 1963, una expansión de los medios de pago de 25 100 millones de cruzeiros, a fin de neutralizar en parte los efectos de la emisión primaria del trienio anterior que hubo de hacerse para financiar el 13^o salario concedido en diciembre de 1962. Sin embargo, ilustrando el rigor de las medidas iniciales de política monetaria, se neutralizaron efectivamente más de 16 000 millones de medios de pago, aproximadamente el triple del encaje previsto por el plan, siendo el aumento de los medios de pago de solamente 3 700 millones. Claro está que dichas prácticas suscitaron violentas críticas y ya en el segundo trimestre de 1963, al relajarse la política monetaria, aumentaron los medios de pago en 179 400 millones en comparación con una expansión proyectada de 74 100 millones, lo cual influye definitivamente sobre las medidas previstas. Además, algunos sectores asalariados también se opusieron a las medidas dado el desfase de sus salarios y la magnitud de los reajustes solicitados en relación con el proceso inflacionario.

/Entre los

Entre los esquemas transitorios de lucha contra la inflación figura el plan trienal, como una heroica tentativa para hacer compatibles los dos propósitos subyacentes en la controversia anterior - la protección de la tasa de crecimiento y el aminoramiento de la inflación - en un cuadro tumultuoso en el cual los acontecimientos tendían a escapar más y más a cualquier control de la política económica.

17. La política de desarrollo en el trienio: la búsqueda de nuevas posibilidades de expansión para la economía

El cúmulo de planos sucesivos de estabilización a lo largo del último trienio no implicó un completo abandono de las preocupaciones por el desarrollo del sistema productivo que continuaron presentes como el otro componente de la política económica. En el sector público siguió concentrándose la capacidad de invertir en el binomio energía-transporte. En el sector privado, pese a que la inestabilidad política provocó aparentemente una reducción de las inversiones para iniciar nuevas actividades industriales, continuaron fluyendo inversiones hacia los sectores productores de insumos básicos y de bienes de capital, complementándose las instalaciones existentes y ampliándose el capital de giro requerido por procesos más capitalistas de producción y comercialización.

Así continuó la complementación industrial movilizando esfuerzos. No debe causar sorpresa el hecho de que se haya mantenido esa orientación. En lo que se refiere a las inversiones de infraestructura, especialmente en el sector transporte-energía, hay que tener presente que el sistema económico está organizado para la continuidad de los programas. La industria instalada de bienes de capital está orientada para producir esa clase de bienes; los planes de financiamiento apoyan los programas en ese sentido, y existe toda una estructura de intereses directos solidarios con la realización de inversiones en estos sectores. En el pasado, la experiencia brasileña ha revelado que existe una notable capacidad para mantener los programas de infraestructura al margen de las fluctuaciones de la vida política.

/En relación

En relación con este punto es importante insistir sobre el hecho de haberse constituido el estado en el principal, y en muchos casos, en el único comprador de importantes industrias de bienes de capital.

Por eso se consolidó y amplió el sistema de fondos financieros para los programas de infraestructura. Por su importancia, merecen destacarse en particular la restructuración del Fondo Federal de Electrificación y el establecimiento de un fondo de inversión en vías férreas, en 1962. Se obtiene una confirmación de la tendencia de las inversiones en estos años analizando los proyectos de largo plazo que figuran en el Plan Trienal. Este, al reunir los proyectos y programas sectoriales, expresó conjuntamente las aspiraciones y las posibilidades en la economía del país. Se ampliaría la participación de los equipos en el total de la inversión fija y las inversiones de transporte y energía obligarían a un mayor esfuerzo relativo. Se proyectaba ampliar la participación de los sectores productores de equipo o insumos básicos, confirmando la integración vertical de la industrialización.

En la medida en que el objetivo señalado no fue más que una continuación natural del proceso de sustitución de importaciones, la previsión de las necesidades que surgieron al comprobar los desniveles regionales sectoriales y sociales, planteaba simultáneamente otros objetivos al proceso de inversión.

Uno de los fenómenos típicos de la política de desarrollo aplicada hasta fines de 1963 fue lo que podría denominarse un ensayo de apertura horizontal de la política de desarrollo. Este nuevo interés, que se traduce en la creación de la Superintendencia de Desarrollo del Noreste (SUDENE) y el cúmulo de medidas adoptadas en relación con el sector agropecuario, no sólo responde a las exigencias políticas, surgidas de la comprobación de los desequilibrios estructurales acentuados por el contraste con el desarrollo de las zonas metropolitanas de la región centro-sur, sino también contribuyó a revelar nuevas perspectivas para el proceso interno de ahorro e inversión.

A fines de 1959 se reformuló la política de desarrollo regional aplicada en la región del noreste. La experiencia había indicado que la simple lucha contra las fluctuaciones climáticas, a través de la

/construcción de

construcción de un sistema de almacenamiento del agua y una red de transportes, no respondía a la esencia del problema regional - la existencia de un sistema predominantemente primario de baja productividad y de elevada concentración del ingreso. Además, la multiplicidad de organismos federales que actuaban en la región imponía el establecimiento de un sistema superior que coordinara sus actividades. La SUDENE formularía una política orientada hacia la transformación estructural de la economía del noreste y sería el organismo central de coordinación de las actividades gubernamentales en la zona.

Desde otro punto de vista, el conjunto de medidas relacionadas con el sector agropecuario revela los intentos por dar una nueva orientación a la política económica en los últimos años. Por una parte se trató de difundir las prácticas de fomento agrícola. En este sentido es importante la reestructuración efectuada en los organismos federales relacionada con el sector agrícola. Igualmente se trató a través del sistema de crédito rural, un sistema de precios mínimos y una red de almacenamiento de asegurar mejores condiciones para el financiamiento de la producción agrícola. Teniendo en cuenta el desarrollo industrial del país, se estimuló y facilitó la reventa de equipo agropecuario.

En lo que toca a los programas concretos merece citarse especialmente el programa de racionalización de la caficultura. En virtud de este plan se está efectuando la conversión de las antiguas zonas cafetaleras en zonas agrícolas diversificadas, de elevada productividad. Este programa dispone de amplios fondos procedentes de la tributación sobre las exportaciones de café. Paralelamente a estas actividades vinculadas directamente con el aumento de la productividad agrícola, se pusieron en práctica algunas medidas relacionadas con la distribución de los ingresos en el sector. Entre ellas, conviene destacar la extensión de la legislación del trabajo a los campesinos. En lo que se refiere a la modificación de la estructura de la propiedad, se avanzó poco en esos años.

En cuanto a los objetivos fijados a la inversión pública, cabe señalar el nuevo interés despertando en relación con los programas de educación. En estos últimos años se ha producido un cambio en los alcances de los programas educacionales y en la orientación de la política brasileña

/de educación.

de educación. Los incipientes movimientos para diversificar la política de desarrollo ocurridos en el último trienio no obedecieron a una decisión consciente basada en un diagnóstico profundo de la etapa en que se encuentra la economía, sino que derivaron de limitadas motivaciones de diversa naturaleza, no relacionadas con una definición global del desarrollo brasileño y que, en cierto sentido, se encuentran al margen de las principales discusiones de política económica.

18. Las reformas instrumentales

La falta de coordinación entre los instrumentos, acentuada por el pragmatismo del Plan de Metas, tendía naturalmente a tornarse cada vez más visible a medida que se superaba el margen jurídico heredado de los decenios anteriores. Se forjó, desde el punto de vista sociológico, una nueva estructura institucional, al surgir el estado "desenvolvimentista" sin los cambios correspondientes en el plano jurídico. Este estado surgió en la práctica casi al margen de la legislación.

En los últimos años se acumulan las pruebas de esta anomalía. Uno de los rasgos más destacados del trienio consiste en que se plantearon diversos objetivos, bajo el lema general de "reformas de base", destinados a cumplir con las exigencias de la sociedad mucho más compleja que venía forjándose en los últimos 15 años. Cabe recordar, por ejemplo, la ley de orientación de la educación que planeó una nueva sistemática educacional para el país, la extensión de la legislación del trabajo al hombre del campo; las enmiendas constitucionales para fortalecer la posición financiera de las municipalidades, etc. Cabría citar también el hecho de que se hubieran presentado al Congreso más de 400 anteproyectos de reforma agraria.^{36/} En cuanto a lo que nos interesa directamente - las reformas de los instrumentos - pese a que se avanzó bastante durante el trienio, todavía se estaba lejos de lo necesario.

El proceso de readecuación y reorganización de los mecanismos que se encuentra en marcha se caracteriza por una preocupación por la calidad e integración del mecanismo desconocida anteriormente. Entre las modificaciones

^{36/} En 1965 se aprobaron una ley sobre reforma agraria y otra sobre reforma bancaria.

introducidas en el conjunto de instrumentos tradicionales de política económica, la más destacada es que han desaparecido algunas funciones desempeñadas por los instrumentos cambiarios y ha aumentado su importancia en el desempeño de otras tareas. En segundo lugar ha aumentado la importancia de los demás instrumentos.

Anteriormente se puso de relieve la trascendental función ajercida en el último decenio por los instrumentos cambiarios. El tratamiento diferencial de las operaciones cambiarias fue indiscutiblemente la herramienta más importante manipulada mientras se aplicó la política de industrialización sustitutiva. Debido al carácter estratégico de las relaciones externas del sistema económico, la aplicación de un trato preferencial en las operaciones cambiarias permitió al gobierno, mediante la selección de las importaciones, conceder subsidios a las importaciones de capital e insumos básicos. Asimismo manipulando el trato cambiario preferencial se favoreció la afluencia de ahorro del exterior, orientando e influyendo sobre el proceso de inversión y canalizando recursos para los sectores prioritarios de industrialización.

En 1961, a través de una serie de medidas ya citadas, se altera completamente el sistema de cambios del país, que pasa a adecuarse a nuevas funciones. Indiscutiblemente la causa principal de la reforma cambiaria residió en el agravamiento del desequilibrio externo y en la necesidad de reforzar financieramente las arcas fiscales, objetivos que desplazaron a las preocupaciones relativas a la diversificación industrial.

La primera disposición de la reforma cambiaria consistió en la conversión de la antigua cuenta de utilidad del cambio de divisas (agios) y bonificaciones, en un sistema más regular de captación de recursos, mediante la imposición de un tributo (cuotas de retención) pagado en dólares sobre la exportación de café y cacao. El segundo mecanismo para fortalecer las finanzas públicas consistió en el establecimiento de un mecanismo de depósitos previos de importación, mediante el cual se reforzó la caja del Banco de Brasil con recursos de origen no inflacionario, a la vez que se creó otro procedimiento para discriminar entre las importaciones.

/Durante los

Durante los últimos años se agregaron sucesivos mecanismos financieros al conjunto de instrumentos de política económica, lo cual refleja la preocupación que despertó la intensidad del proceso inflacionario y la necesidad de obtener recursos no inflacionarios para financiar los gastos públicos.

Entre ellos sobresalen algunos que ampliaron las operaciones de crédito público, generalmente por medios más o menos compulsivos. El hecho de recurrir a ese tipo de financiamiento del gasto público, que prácticamente no se utilizaba en el decenio de 1950, constituye un rasgo destacado en los últimos años. Las diversas modalidades recientemente aplicadas pueden clasificarse en dos tipos. El primero comprende las operaciones de mediano plazo, sin aplicación específica. Pertenecen a esta categoría las diversas letras (tesorería, exportación e importación). La otra modalidad de operación del crédito consistió en la colocación de títulos de empréstito a largo plazo, para determinados fines. Esas operaciones se pasaron en la mayoría de los casos en recargos sobre la tributación.

Se vio que durante la aplicación del Plan de Metas la manipulación de los cambios constituyó el instrumento principal de fomento y orientación de las inversiones. En los demás campos instrumentales sólo los derechos de aduana, después de la reforma de 1957, fueron orientados hacia estos objetivos. En relación con los demás tributos privó exclusivamente la preocupación en cuanto a su productividad fiscal. Se trataba de estructurar un sistema tributario capaz de mantenerse a la par con la inflación y de adaptarse al mismo tiempo a las rápidas transformaciones estructurales, ampliando además, la participación federal en los incrementos del producto. Las modificaciones del sistema tributario obedecieron a estos dos objetivos. Las modificaciones tributarias transformaron los tributos principales en tributos ad valorem o mantuvieron merced a frecuentes reajustes de las tablas específicas, su correspondencia real; ampliaron la base impositiva y las tasas medias de incidencia. En resumen, desde el punto de vista fiscal se perfeccionó constantemente el sistema tributario federal durante el pasado decenio.

/Pese a

Pese a que las deficiencias del sistema tributario se habían identificado desde hacía mucho tiempo, el gobierno sólo captó su importancia cuando a la intensificación del proceso inflacionario y la creciente peligrosidad de los déficit gubernamentales se sumó el desplazamiento del centro de gravedad del proceso de ahorro-inversión desde el sector externo hacia el sector interno de la economía. No sólo se dio prioridad a una reforma del sistema tributario que lo hiciera más eficaz en cuanto al suministro de recursos al gobierno sino que se estimó necesario agregar nuevas responsabilidades a esta tarea tradicional. Así, al mismo tiempo que se introducían modificaciones para aumentar la eficacia fiscal del sistema tributario, las diferenciaciones y los alicientes pasaron a ser utilizados como instrumentos de fomento industrial. Asimismo encontró creciente acogida la tesis de una reforma global del sistema tributario, que le diera mayor progresividad y permitiera utilizar incentivos fiscales en la política de desarrollo.

Aunque las modificaciones fiscales del trienio no significaron una profunda reforma tributaria, introdujeron modificaciones importantes en el sistema brasileño y puede preverse una tendencia a su completa reestructuración. Pueden agruparse en cuatro grandes clasificaciones según el espíritu que animó la introducción de nuevos mecanismos tributarios. El primero no representa una novedad que contrasta con las alteraciones que se produjeron en el decenio de 1950. Se modificó el impuesto a la renta en casi todos los años del trienio, buscando básicamente aumentar la productividad fiscal del tributo, elevando sus alícuotas y cerrando algunas vías de escape que permitían la evasión de algunos impuestos. El segundo conjunto de medidas tributarias aplicadas durante el período revela ya el intento de utilizar los instrumentos tributarios para la política de desarrollo. Con la creación de la SUDENE se concedió un tratamiento fiscal privilegiado a las industrias instaladas o que proyectaban instalarse en el noreste, y posteriormente, por extensión, en la región norte. Con la adopción de esas medidas se trató de corregir parcialmente la tendencia a la concentración espacial de las inversiones en las regiones más dinámicas desde el punto de vista económico.

En 1963 se modificó el régimen que se aplicaba anteriormente al impuesto estadual sobre las ventas y las consignaciones, con el objeto de atenuar los desequilibrios regionales. Según la legislación anterior, dicho impuesto se pagaba en el domicilio del vendedor, mientras que ahora el referido tributo se hace efectivo en el estado de destino, en el caso de las transferencias de productos industriales, y en el estado de origen cuando se trata de importaciones de productos agrícolas, pecuarios o extractivos.

Finalmente cabe señalar que durante el trienio se da acogida a las reclamaciones generalizadas de las municipalidades brasileñas en el sentido de recibir apoyo financiero. Al distribuir la competencia para tributar entre las tres esferas político-administrativas, la constitución de 1946 dotó a los municipios brasileños de tributos poco dinámicos. Durante los años siguientes se observa una disminución del aporte de esos tributos en el ingreso del gobierno.^{37/} Ese hecho facilitó la realización de las inversiones de infraestructura efectuadas por el gobierno de la Unión. Sin embargo, la poca capacidad financiera de las municipalidades, que sólo permitió una pequeña ampliación de los servicios urbanos, engendró presiones enormes a favor de la redistribución de los ingresos en beneficio de los municipios. En noviembre de 1961 se enmendó el texto constitucional que se refiere a la competencia que tienen los estados y los municipios para establecer impuestos. Esa enmienda transfirió de los estados a los municipios dos impuestos: el impuesto territorial y el de donaciones entre vivos. Determinó también que se entregaría a todos los municipios el 15 por ciento del total de recaudación del impuesto a la renta y el 10 por ciento del total de la recaudación del impuesto al consumo.

El cuarto hecho que se destaca en el conjunto de leyes fiscales del trienio se relaciona con el fomento de las exportaciones industriales. En este sentido se estableció, en la esfera aduanera, el draw-back como aliciente para la exportación de productos brasileños que contenían

^{37/} Véase, Centro CEPAL-BNDE, "Distribución de los recursos fiscales entre los niveles de gobierno" (mimeógrafo) 1964.

insumos importados. En virtud de la reglamentación se determinó la rebaja total o parcial del impuesto de importación que incide sobre las mercaderías utilizadas en la composición de otras destinadas a la exportación, de conformidad con las normas establecidas por el Consejo de Política Aduanera.

Hay que tener en cuenta que a pesar de que hasta el momento no se ha promovido una reestructuración de los mecanismos monetarios, similar a la que se ha aplicado a los instrumentos tributarios, la reforma de los instrumentos de política monetaria ganó nuevas dimensiones y despertó nuevo interés, que llevaron a una revisión general del sistema en 1965.

Para concluir esta rápida apreciación de las modificaciones de los instrumentos, ocurridas en el trienio, conviene hacer referencia a la preocupación manifestada por la reestructuración de la maquinaria administrativa y asimismo a la reforma creciente de los mecanismos presupuestarios. Pese a que ninguna de estas medidas constituyó aisladamente una transformación radical de los medios de la política, excepción hecha de la reforma cambiaria, su acumulación revela la nueva importancia conferida al asunto, dadas las dificultades surgidas de una política económica inadecuada.

De todos modos, esta sucinta enumeración de iniciativas en el nivel instrumental, que podrían ampliarse considerablemente, no debería oscurecer el hecho central de que en las condiciones generales del trienio resultaron de efecto muy restringido, al perder, como se apuntó al iniciar el examen de esta fase, la política económica el control de los acontecimientos.

B. LA POLÍTICA ECONOMICA DE CHILE EN EL DECENIO 1954-63

La política económica chilena en los años 1954-63 tiene considerable interés por tratarse de una experiencia en que un objetivo-fin - la estabilización - condujo a la aplicación concertada de una variedad de instrumentos. Al margen de cualquiera otra reflexión, el solo hecho de esa definición e integración de fines y medios le confiere a esa experiencia una significación muy destacada.

Aunque la estabilidad constituyó el eje de las decisiones en todo el período, en una segunda fase del mismo, que se inicia a partir de 1959, se sumó a esa intención principal la suplementaria de reactivar el desarrollo económico, lo que da ocasión para examinar en qué forma y grado se hicieron compatibles ambos propósitos y los problemas que suscitó esa dualidad de objetivos.

1. La política de estabilización en el período 1955-58

a) Circunstancias que la imponen y condicionan

Antes de examinar la política económica adoptada a fines de 1955 conviene pasar revista a sus antecedentes generales, esto es, a las condiciones mediatas e inmediatas que promueven la demanda de decisiones que ella termina por reflejar.

Sin remontarse a las características pasadas del desarrollo y la inestabilidad de la evolución económica chilena, puede recordarse que Chile, igual que la mayoría de los países latinoamericanos, experimentó en los primeros años de la década de 1950 los efectos expansivos que en el ámbito internacional ejerció el conflicto de Corea. El crecimiento de sus transacciones externas ^{38/} fue paralelo al de las actividades internas, ^{39/}

^{38/} Los ingresos efectivos por concepto de exportación de bienes y servicios (esto es menos las cantidades no retornadas por las empresas de la gran minería) aumentaron 32 por ciento en 1951 y 27 por ciento en 1952, sobre los años anteriores. Las importaciones lo hicieron en 39 y 8 por ciento, respectivamente. Instituto de Economía de la Universidad de Chile, "La economía de Chile en el período 1950-63," cuadro 13.

^{39/} El producto nacional bruto creció alrededor de un 5 por ciento en 1950-51 y un 7 por ciento en 1952-53. Corporación de Fomento, Cuentas nacionales de Chile, 1958-63, cifras provisionales revisadas, 1964.

en que hubo un gran incremento de la producción industrial,^{40/} sobre todo por la nueva industria siderúrgica y los productos derivados. A partir de 1953 comienzan a invertirse las tendencias. A la contracción del intercambio sigue con algún retraso la disminución del ritmo de desarrollo, se agravan la situación fiscal y la cambiaria y recrudece el alza de precios.^{41/}

En los meses finales de 1955 el proceso inflacionario alcanzó una fuerza inusitada, incluso para los cánones de un país acostumbrado a un desequilibrio secular. Entre setiembre y diciembre el incremento medio mensual del costo de vida fue 6 por ciento y el nivel del último mes, comparado con el de diciembre de 1954, arroja una diferencia de 84 por ciento.^{42/}

Sería aventurado afirmar que el proceso estaba a punto de volverse irrefrenable, aunque podría haber sucedido si los mecanismos de propagación hubieran funcionado libremente en el trance siempre delicado de fin de año, cuando debían plantearse el reajuste fiscal y el de las remuneraciones.

En este medio prosperan las reclamaciones por una acción antinflacionaria. El punto de apoyo básico fue un acuerdo político entre las autoridades de gobierno y los dirigentes de los partidos más próximos a los intereses empresariales; ambos sectores, por diversas razones, compartían

^{40/} La producción industrial aumentó alrededor de un 45 por ciento entre 1950 y 1955. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 114.

^{41/} En tanto el ingreso de las exportaciones disminuye un 21 por ciento en 1953 respecto al año anterior, el valor de las importaciones sólo baja en un 7 por ciento. El producto nacional bruto crece sólo 1.6 por ciento en 1954. Los ingresos corrientes del Fisco se redujeron en 3 por ciento en 1953, pero los gastos subieron en 2.4 por ciento (en el año anterior lo habían hecho en 24 por ciento, a la vez que la recaudación corriente sólo había crecido en 14 por ciento). El alza de precios al consumidor, que había sido de un 22 por ciento en 1952, respecto al promedio del año anterior, pasó a ser del 26 por ciento en 1953 y de 56 por ciento en 1954. El precio de las importaciones, por su lado, a pesar de los subsidios implícitos para bienes esenciales, se elevó en 24 por ciento y en un 40 por ciento en 1953 y 1954. Instituto de Economía, op.cit. y Corporación de Fomento, op.cit.

^{42/} Instituto de Economía, op.cit. cuadro 31.

la misma alarma frente a los acontecimientos. El otro elemento principal para ese entendimiento fue la contratación de la misión Klein-Saks, a la que se le encargó formular un esquema programático que correspondiera al convenio político y le sirviera de unión a la vez que estableciera una imagen exterior propicia para el experimento.

Para contrastar el hecho con el cuadro de una fase posterior con otras experiencias latinoamericanas, es interesante señalar que la preocupación por el desarrollo virtualmente desapareció ante la provocada por la inflación. La actitud "desenvolvimentista", - para usar el expresivo término portugués - que había suscitado la expansión y establecimiento de nuevas unidades industriales en el primer trienio de los años cincuenta, se perdió con extraordinaria rapidez ante la presencia de los problemas de la inestabilidad monetaria. La posibilidad de solucionarlos con una acción resuelta encaminada a diversificar y fomentar las actividades productivas no se planteó como una alternativa viable, sea por la gravitación dominante de los desajustes financieros, sea por los obstáculos materiales para dar dinamismo a la estructura productiva.

b) El radio de maniobra del proyecto de política

Antes de analizar la orientación y contenido de la política adoptada es útil pasar revista a los factores que condicionaban su radio de maniobra y viabilidad.

En primer lugar, cabe enfocar los que pueden considerarse ventajosos para un proyecto de política económica como el que se diseñó y entre ellos, ante todo, el cuadro social que presentaba aspectos tan significativos como paradójicos. Un examen superficial de ese cuadro alrededor de 1954-55, habría mostrado la exacerbación de las tensiones sociales, fuente inmediata, por lo demás, de la inquietud de los medios dirigentes. Sin embargo, como se vio claramente a poco correr, esa agitación ocultaba una actitud de insatisfacción y cansancio frente a la persistente y ya acelerada espiral de precios y salarios. Se había perdido la fe en el sistema de los reajustes y esa sensación, con seguridad, prendía con más fuerza en los sectores mayoritarios pero sin poder de contratación del medio asalariado. Por otro lado, hay pruebas objetivas, aunque indirectas, de que la carrera en pos de los precios no había impedido el deterioro de la renta de los trabajadores, pese

/a las

a las tasas cada vez más altas de los reajustes anuales. En efecto, el sueldo vital para los empleados particulares, que refleja aproximadamente la condición de un grupo con mayor aglutinación y respaldo legal que la masa obrera, se redujo en términos reales en 1955, después de haber permanecido estancado en los tres años anteriores, no obstante los incrementos del ingreso nacional por persona en el lapso.^{43/}

A pesar de las apariencias de tensión social, estas circunstancias establecieron un pie favorable para la política que se iba a poner en práctica, asegurándole un grado de apoyo o tolerancia que en los medios políticos se habría estimado inconcebible en las vísperas del intento.

El segundo elemento propicio para la iniciación del programa de estabilización estribó en las características del sector externo. Los años 1955 y 1956 fueron relativamente propicios para el intercambio, gracias en gran parte, al mejoramiento de las ventas de cobre. El ingreso efectivo por concepto de exportaciones subió de 361 millones de dólares en 1954 a 441 millones y 433 millones en 1955 y 1956. Las importaciones, a su vez, se incrementaron en los mismos años de unos 400 millones a 445 y 440 millones.^{44/}

Si se vuelve ahora la atención a los elementos que restringían el radio de maniobra para alcanzar los objetivos trazados y que, por lo tanto, afectaban su viabilidad, sobresale de partida la precariedad de la base política sobre la cual se montó el esfuerzo. Ilustración de esa debilidad fue la reducción del porcentaje de reajuste de salarios y sueldos, en enero de 1956, que resultó aprobada por un solo voto de mayoría en el Congreso. Por otro lado, la coalición de fuerzas que prestaba respaldo apenas estaba unida por la alarma que suscitaba la aceleración inflacionaria. En el curso de la experiencia, en parte por sus repercusiones, en parte por las vacilaciones de la administración y también por la proximidad de la elección presidencial de 1958, esa transitoria unión fue debilitándose hasta desaparecer.

^{43/} El ingreso medio por habitante se acrecentó más de un 20 por ciento entre 1950 y 1954. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 54.

^{44/} Instituto de Economía, op.cit., cuadros 35 y 39.

Como se verá más adelante, también influía en el cuadro la composición de la asociación política que sustentaba el programa. Aunque ciertas medidas, como las tocantes al curso de los salarios, correspondían a las inclinaciones de los patrocinadores, otras, como las decisiones en el campo fiscal y monetario, suscitaban resistencias manifiestas, que fueron a frustrar los propósitos trazados.

Otro factor negativo fue el cambio de signo en las transacciones exteriores, ejemplo de la inestabilidad tradicional de esa área. A la recuperación de 1955-56 sucedió en 1957-58 una moderada contracción en el ingreso por concepto de exportaciones.^{45/} Las importaciones, como ha sido habitual, siguieron con rezago la declinación,^{46/} infligiendo una carga al balance de pagos.

Realidades más generales y básicas coartaban también las posibilidades de la acción emprendida. Aunque ellas serán examinadas al evaluar esta experiencia, conviene señalar desde ya que la política escogida, estaba asentada, más bien implícita que explícitamente, en supuestos muy optimistas con respecto a la flexibilidad con que el sistema productivo y el financiero podían reaccionar frente a las medidas desinflacionarias y establecer una situación de equilibrio dinámico en otro esquema de asignación de recursos y relaciones monetarias. En la práctica, aunque fue posible alterar el cuadro existente, no se cumplieron las expectativas sobre lo que debería ocurrir posteriormente. En parte, sin duda, ello obedeció a vacíos o renunciaciones en la política aplicada; no obstante, también gravitaron aparentemente las dificultades intrínsecas para modificar estructuras y funciones en una economía que exhibe tantos rasgos característicos del subdesarrollo.

c) Los componentes de la política de estabilización

Antes de analizar los componentes de la política de estabilización, conviene aludir brevemente a las concepciones que inspiraron su objetivo-fin. Por una parte, se dejó de lado la posibilidad de una acción radical siguiendo los lineamientos de la política aplicada en algunos casos de

^{45/} Respecto al año precedente, las entradas efectivas disminuyeron un 10 por ciento en 1957 y un 8 por ciento en 1958. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 35.

^{46/} Después de elevarse un 15 por ciento en 1957 respecto al año anterior, bajaron en 8 por ciento en 1958. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 39.
/inflación aguda

inflación aguda, en que ocupó lugar sobresaliente la restricción abrupta de la liquidez del sistema, por medio de reformas monetarias y otros arbitrios. Aunque no se fundamentaron con detalles las razones de tal decisión parece que en alternativa no se estimó políticamente viable y que se dudó respecto a la existencia efectiva de una sobrelíquidez que permitiera ese enfoque. Se prefirió, entonces, una estrategia encaminada a la desinflación gradual, asentada en la moderación progresiva de las presiones que repercutían en última instancia en la expansión monetaria. De allí surgieron los objetivos intermediarios, destinados a frenar simultáneamente las principales fuerzas que dan origen inmediato a la demanda por el incremento de los medios de pagos: a) las originadas en el sector público por el déficit resultante de sus cuentas de gastos e ingresos; y b) las que emanan de los reajustes de salarios y sueldos y de la creación de circulante a favor del sector privado. Con el control de estos mecanismos de propagación se pretendía reducir la demanda excesiva a proporciones permitieran la nivelación de precios en un futuro cercano. Se esperaba con ello "reducir la tasa de inflación a la mitad en 1956 y nuevamente en 1957 y lograr una virtual estabilización en 1958 y 1959".^{47/}

Aunque las directivas relacionadas con la inflación constituyeron el marco de la política ensayada, hubo otro propósito secundario en el establecimiento de las medidas, que se estimó como un complemento necesario del objetivo-fin rector: la intención de liberalizar el funcionamiento del sistema, esto es, de reducir y modificar el aparato de controles, sobre todo en lo referente a la determinación de precios y a las transacciones del comercio exterior. Aparte la significación intrínseca y doctrinaria de esa finalidad, que sin duda ayudaba a la imagen política del esfuerzo, ella descansaba en la suposición de que el sistema productivo-financiero se acomodaría con más flexibilidad y eficiencia en la medida que se diera más libertad al mecanismo de mercado.

d) Los instrumentos empleados

Entre los instrumentos empleados para hacer efectivos los objetivos

^{47/} David Felix, "Structural imbalance, social conflict and inflation. Appraisal of Chile's recent anti-inflationary effort", Economic Development and Cultural Change, (enero de 1960).

relacionados directamente con la desinflación, parece evidente que la piedra angular fue la supresión del régimen de reajustes anuales de sueldos y salarios en proporción al alza del costo de vida. Con ello, se pretendía relajar la presión global sobre la disponibilidad de bienes y, sobre todo, aliviar a la que se ejercía sobre los gastos públicos y las empresas privadas y que ambos sectores, con mayor o menor fuerza, trasladaban al sistema monetario.

De acuerdo con la disposición aprobada en enero de 1956, los aumentos de remuneraciones se limitaron marcadamente con respecto al incremento señalado por el índice de precios al consumidor entre diciembre de 1955 y 1956. En lugar de otorgarse un reajuste de casi un 84 por ciento en el sueldo vital - considerado como medida de las reivindicaciones - se decretó uno de apenas 46.5 por ciento.

Esta disociación entre el movimiento de los precios y el de los ingresos de los asalariados no consiguió mantenerse en los dos años siguientes. En 1957 el reajuste se estableció ya en un 80 por ciento del alza de precios y en 1958 fue igual a esta alza. El divorcio de las tasas respectivas consiguió disminuir considerablemente los sueldos y salarios. En términos reales (pesos de 1950) el sueldo vital cayó un 15 por ciento y el de los empleados fiscales en un 41 por ciento entre 1955 y 1958, lo cual, pasando por alto los demás efectos, importó una evidente restricción desde el ángulo de la demanda efectiva.^{48/}

El equilibrio de las cuentas fiscales constituía otra de las metas sobresalientes de la política adoptada y a su servicio se colocaron diversos expedientes que pretendían reducir el peso de los gastos y elevar las entradas. Desde el lado del gasto público, sólo pudieron materializarse las medidas relacionadas con las obligaciones por concepto de remuneraciones, aspecto mencionado ya. Los gastos de transferencia a que se atribuyó gran importancia para aliviar los compromisos fiscales, se mantuvieron durante

^{48/} Instituto de Economía, op.cit. pp. 71-72.

1956 en el nivel real del año anterior, pero en 1957 y 1958 se acrecentaron notoriamente.^{49/} Algo similar ocurrió con los desembolsos de capital.^{50/} En ambos aspectos se aprecia un conflicto de propósitos. Si bien es cierto que la aproximación al equilibrio presupuestario era cuestión principal para la política, no lo es menos que la reducción de los subsidios amenazaba desde otro lado la estabilidad de precios y que una conducta similar respecto a las inversiones habría agravado las repercusiones de la política sobre la actividad económica. En el dilema pesó más la apreciación de las consecuencias inmediatas que la aspiración general y más doctrinaria de nivelar el presupuesto.

Tampoco redundó en cambios significativos la aplicación de instrumentos para mejorar la recaudación. Aunque se propusieron modificaciones que implicaban gravámenes a los grupos de ingresos más altos y una fiscalización más severa, no se contó con el respaldo legislativo, ya que a los opositores políticos se agregaron otros que sostenían el programa pero no las medidas que los afectaban. A la postre, las entradas fiscales corrientes apenas conservaron durante el lapso 1956-58 el nivel real alcanzado en 1955 y esto gracias al aumento de los ingresos vinculados al sector externo y a recargos en el impuesto de compraventas.^{51/}

Esta evolución de las cuentas hizo que el desequilibrio fiscal, expresado en el endeudamiento del estado, no se atenuara con las medidas aplicadas. Si se compara la relación entre el saldo no cubierto por los ingresos corrientes y el total de gastos, se observa que en 1956 el porcentaje respectivo bajó del 12.8 por ciento al 10.9, pero se elevó bruscamente al 15.2 y al 17.3 por ciento en los años 1957 y 1958.^{52/}

Sin embargo, esas cifras ocultaban una realidad que llegó a constituir uno de los aspectos claves del instrumental antinflacionario del período:

^{49/} Alcanzaron a 9.2 y 9.3 millones de escudos (de 1950) en los años 1955 y 1956, pero saltaron a 13.9 y 14.8 millones en los dos siguientes. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 170.

^{50/} Prácticamente iguales en 1955-56 y que se elevaron de 9.3 millones en el último año a 13.9 y 14.8 millones en los siguientes. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 170.

^{51/} Instituto de Economía, op.cit., cuadro 177 y p. 66.

^{52/} Instituto de Economía, op.cit., p. 66.

la transformación de las modalidades de financiamiento del déficit fiscal. Mientras en años anteriores el grueso de los recursos para ese efecto provenía de la emisión directa del Banco Central en moneda nacional, a partir de 1956 esos aportes pasaron a ser respaldados por créditos exteriores, disminución de reservas y obligaciones en moneda extranjera, que tenían como contrapartida la venta de divisas a los importadores y el incremento de las corrientes de bienes y servicios del exterior.^{53/}

Como se destaca en un estudio sobre la materia, en ese período "la política de endeudamiento se planteó más bien con fines de equilibrio del balance de pagos que de financiamiento del déficit fiscal en moneda nacional. Sin embargo, es evidente que ambos objetivos se estrechaban".^{54/} Vale la pena subrayar este punto por el contraste que presenta con la situación que se registró en años posteriores.

^{53/} A Hirschman, Journey toward progress, Twentieth Century Fund, 1963, estimó en 75 millones de dólares los créditos otorgados por el Fondo Monetario y por instituciones públicas y privadas de los Estados Unidos. La disminución de activos internacionales alcanzó a 69 millones de dólares en 1957 y 29 millones en 1958. Instituto de Economía, op.cit. p. 73. En consecuencia, "En tanto que en 1953-55 un 48.3 por ciento en promedio de los ingresos de capital correspondía a emisión directa del Banco Central (en moneda nacional), en el período 1956-58 sólo un 12 por ciento del endeudamiento fiscal tuvo esta fuente de financiamiento (y sólo el 6.5 por ciento en 1956)". Instituto de Economía, op.cit. p. 67.

^{54/} Instituto de Economía, op.cit. p. 175.

Para regular el sistema monetario se recurrió a instrumentos que pueden apreciarse con claridad en un informe publicado por la misión Klein-Saks.^{55/}

"Los programas en conjunto tenían como propósito fundamental la disminución de la expansión crediticia y de la disponibilidad de dinero... Las medidas específicas sugeridas se basaban en... cuotas mensuales de expansión crediticia para cada zona del país, proponiendo crecientes y considerables reducciones en el ritmo permitido de la expansión. Además, la misión apoyó las sugerencias dirigidas a aumentar apreciablemente las tasas del Banco Central; introducir una escala graduada de redescuentos que castigara a los bancos que hicieran uso excesivo de los redescuentos, en relación con sus propios capitales y reservas; limitar la formación de nuevos bancos; reducir los préstamos directos del Banco Central al público y reforzar los controles cualitativos del crédito en vigor".

Sin subestimar la influencia de estas disposiciones que por lo demás, no siempre fueron obedecidas o puestas en práctica, en la forma o con el rigor que se postulaba,^{56/} parece que en la ordenación de las corrientes monetarias pesaron más otros instrumentos, afincados en el campo del comercio exterior. En efecto, las operaciones derivadas de créditos externos y disminuciones de reservas más el establecimiento del régimen de depósitos de importación representaron los principales factores de absorción en el balance monetario y, por lo tanto, de contención del ritmo de incremento de los medios de pagos, aparte la reducción de otras presiones que se originaban del lado fiscal y de las remuneraciones.^{57/}

^{55/} Misión Klein-Saks, El programa de estabilización de la economía chilena y el trabajo de la misión Klein-Saks, Editorial Universitaria (1958) p. 9.

^{56/} La tasa de interés bancario, por ejemplo, sólo pudo ser elevada de un promedio de 13.9 por ciento en 1956 a 15.7 por ciento en 1958, lo cual difícilmente podría ejercer mayor efecto disuasivo sobre la demanda de crédito dada la continuación de las alzas de precios a tasas bastante más altas, Instituto de Economía, op.cit. p. 70.

^{57/} Mientras en 1955 los medios de pagos aumentaron un 64.7 por ciento, la tasa se redujo a un 43.3 por ciento en 1956 y a un 28.7 y un 32.1 por ciento en los dos años siguientes. Instituto de Economía, op.cit. p. 68.

En suma - y conviene acentuarlo por las diferencias con respecto al radio y eficacia de los instrumentos monetarios típicos en los países desarrollados, - éstos tuvieron un papel secundario en su propio terreno, en el cual gravitaban con más fuerza decisiones y elementos relacionados con otras áreas más vitales para el curso de los acontecimientos y de la política económica.

Las referencias anteriores permiten colocar y evaluar con propiedad los expedientes utilizados en el campo de las transacciones externas. Como ha podido apreciarse, su influencia se hizo sentir más allá del comercio exterior o el balance de pago y en verdad ellos significaron piezas claves para las operaciones fiscales y monetarias y en general para el curso de la estabilización. Sin embargo, las medidas en esa área estaban en lo principal dirigidas a ciertos objetivos más específicos, sobre todo al de remplazar el sistema de cambios múltiples y de licencias de importación que se había tornado muy difícil de manejar. Para tal efecto, a la vez que se devaluó el tipo medio, se implantaron sólo dos niveles de cambio; uno para el intercambio de mercaderías y el otro para las transacciones de capital y turismo;^{58/} por otro lado, en remplazo del régimen de autorizaciones administrativas detalladas, se crearon los depósitos de importación, graduados según la prioridad de los grupos de mercaderías y la disponibilidad de divisas.

Estas disposiciones, sumadas a la ampliación del crédito externo y a la relativa y transitoria mejoría, aumento de las exportaciones, permitieron tanto un incremento de la corriente de importaciones como una operación más libre y simple del sistema. Aunque en el desarrollo del experimento las compras al exterior tendieron a sobrepasar la capacidad de pagos - como lo sugiere la disminución de reservas en 1957-58 a la que se aludió antes - no llegó a plantearse un divorcio como el que frustraría más tarde, en 1961, otra etapa conspicua de los esfuerzos en favor de la estabilización.

^{58/} Con la devaluación, el tipo medio de cambio se aproximó al teórico de paridad. Mientras el primero equivalía a sólo un 45 por ciento del segundo en 1955, pasó a representar el 56 por ciento en 1956 y el 80 y el 84 por ciento en 1957 y 1958. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 42

Aparte lo dicho, debe señalarse que los autores de la política suponían que las mudanzas en el régimen de comercio exterior iban a tener otros efectos generales de significación en la medida que facilitarían simultáneamente el abastecimiento y la competencia desde el exterior. Lo primero - fuera del impacto obvio en la oferta global - debía promover incrementos reales en la productividad de las empresas en tanto que lo segundo habría de moderar las presiones del lado de los precios internos.

Otra faceta de la experiencia fue el relajamiento de los controles de precios, a parejas con la reducción de los subsidios. También en este caso se trataba de medidas desvinculadas de los problemas de corto plazo de la estabilización, pero que respondían a la suposición de que un funcionamiento más libre del mecanismo de mercado ayudaría a promover una mejor asignación de recursos en la nueva situación de equilibrio que se perseguía.

En su conjunto, los distintos instrumentos empleados estaban sincronizados para cumplir los objetivos tenidos en vista. Desde este ángulo, la experiencia parece haber alcanzado un grado de coherencia y racionalidad que no se había logrado en el pasado.

e) Balance del ensayo

Al intentar un balance del ensayo conviene examinar primero los resultados obtenidos en relación con su objetivo central, esto es, la estabilización.^{59/} Mirada por esta prisma la política arroja un saldo contradictorio. Por un lado, es manifiesto que tuvo éxito en contener la espiral inflacionaria que amenazaba perder todo control a fines de 1955, en la coyuntura del tránsito hacia el próximo año. Ese efecto inicial se mantuvo y se acentuó durante 1957. Si en lugar de la tasa anual de variación de los precios al consumidor se estudian los cambios mensuales se observa que el promedio de alza de los últimos se redujo de 5.2 por ciento en 1955 a 2.7 por ciento al año siguiente y a 1.4 por ciento en 1957.^{60/}

Sin embargo, es igualmente notorio que el impacto tendió a diluirse. En lugar de la virtual estabilización en 1958 y 1959 que se preveía en

^{59/} En general, las disposiciones relativas al otro propósito, la "liberalización", tuvieron un saldo favorable, especialmente en la simplificación de los reglamentos del comercio exterior.

^{60/} Instituto de Economía, op.cit., cuadro 31.

1958 las variaciones mensuales del costo de la vida indicaban una recuperación del impulso alcista de los precios, con un aumento medio de 2.4 por ciento para el año. En suma, en vez de una aproximación sostenida y progresiva a una condición de estabilidad se discierne una restricción transitoria, aunque marcada, de los indicadores inmediatos de la inflación, que vuelven a activarse en la parte final del trienio de experimentación.

En ese balance relativamente insatisfactorio, considerando el objetivo-fin de la campaña, sobresalen dos elementos en el conjunto de posibles antecedentes o causales. El primero parece ser la precariedad de la base político-administrativa sobre la cual se fundamentaron las decisiones. Ya se aludió a este aspecto al considerar el radio de maniobra del ensayo, de manera que sólo cabría insistir sobre algunos puntos claves. Uno es de coyuntura, y se refiere al hecho de que la campaña debió desarrollarse en los años finales de una administración ya debilitada por varios conceptos, que encontraba a las fuerzas políticas cada vez más concentradas en los problemas de la sucesión. Dada la longitud de las preparaciones electorales en Chile, hacia 1957 - conjurado el espectro de una eventual hiperinflación - todos los grupos estaban atentos a la elección de setiembre de 1958 y ajustaban sus acciones a lo que parecía propicio para adelantar sus aspiraciones.

El segundo elemento, estrechamente vinculado con el anterior, se refiere a otra cuestión sustantiva de la política de estabilización: su repercusión sobre el nivel de actividad económica y de empleo. Los efectos negativos en esa área constituyeron un factor importante para reducir el apoyo político al programa y desalentar a sus propios ejecutores.

Frente a estas dos grandes influencias quedan relegados a segundo plano otros factores que han sido mencionados en el análisis de la experiencia y que, en la mayoría de los casos, resultan de esas condiciones generales. Por ejemplo, las vacilaciones o renunciaciones en materias fiscales o monetarias o en las decisiones sobre remuneraciones, sólo pueden entenderse en ese marco. Por otra parte, ni el moderado empeoramiento de las transacciones externas ni circunstancias de carácter estructural parecen haber tenido mayor significación en el lapso tan breve en que se desenvolvió el experimento, aunque esto no importe desconocer o

subestimar su validez y peso en el análisis de largo plazo o, si se quiere, en la apreciación del trasfondo de las presiones inflacionarias.^{61/}

f) Estabilidad y desarrollo

Cabe ahora examinar el problema de las relaciones entre la política de estabilización practicada y sus efectos económicos y sociales. Así como es evidente que el objetivo desarrollo no figuraba entre las finalidades directrices del esfuerzo intentado en 1956-58, también es cierto que no se suponía que la persecución de la estabilidad debía implicar un sacrificio del ritmo de la actividad económica o del estándar de vida de la población. Por el contrario, se sostuvo que la contención del alza de precios y el saneamiento de la situación existente debían derivar en posibilidades más auspiciosas en todos los aspectos.

Teniendo en consideración estas posiciones, puede afirmarse que las repercusiones desfavorables constituyeron un subproducto indeseado o no programado de la política adoptada. Sin embargo, lo que interesa preguntarse es si tales efectos fueron una resultante necesaria de la política o de las formas o modalidades de la misma.

Para emprender ese análisis se precisa antes que nada cuantificar aproximadamente la magnitud de las consecuencias y apreciar su relación con las tendencias anteriores de la economía. Las estimaciones más recientes de las cuentas nacionales de Chile,^{62/} arrojan luz sobre estos aspectos. De acuerdo con ellas, las variaciones anuales del producto nacional bruto fueron las siguientes en los años que interesan:

1951	4.5
1952	7.2
1953	7.0
1954	1.6
1955	2.0
1956	0.9
1957	4.9
1958	2.9

^{61/} A este respecto puede anotarse que la producción agropecuaria creció a una tasa relativamente satisfactoria en el quinquenio 1955-59, (3.4 por ciento anual) aparte de que la relación de precios (probablemente a causa de esa evolución y de la restricción de la demanda global) empeoró para el sector.

^{62/} Corporación de Fomento, Cuentas Nacionales, 1958-1963. Cifras provisionales revisadas, 1964, cuadro 6, C.

Si fueran confirmadas en su versión definitiva, esas cifras demostrarían dos hechos significativos. Primero, que la fase cubierta por el ensayo de estabilización empalmó con una de declinación ya marcada en el ritmo de desarrollo; y segundo, que, aparte del año 1956, no habría implicado un agravamiento de la tendencia en curso sino que una moderada rectificación.

El primer aspecto no constituye novedad y ha sido destacado en distintos estudios. Sin embargo, conviene subrayar su importancia para las experiencias antinflacionarias emprendidas o por ensayar. En efecto, parece obvio que la coyuntura más propicia para intentar políticas de ese cuño sería una en que la economía estuviera en franco tren de expansión, extremando la demanda de todos los recursos disponibles y contando todavía con alguna holgura en su cuadro exterior. Pero las posibilidades de controlar los acontecimientos pueden ser más limitadas, si, por el contrario, el sistema hubiera ya perdido impulso, lo que podría afectar no sólo los objetivos específicos de la iniciativa sino también otras variables, como las relacionadas con la actividad productiva y el empleo.

La segunda proposición es más provocativa por cuanto difiere de la impresión generalizada sobre las consecuencias restrictivas del experimento. Aunque la tasa de crecimiento asignada a 1957 (un año de baja de las exportaciones) de incrementos muy pequeños en la producción agropecuaria e industrial y de nivel relativamente alto de desempleo, según las estadísticas oficiales,^{63/} esté sujeta a posterior revisión, no se formó una espiral depresiva, sino que, después del empuje inicial de 1956, el sistema volvió a operar al ritmo de años anteriores (1954-55), aunque por debajo de la tasa histórica (3.8 por ciento ^{64/} entre 1940-62). En otras palabras, aunque es patente que la política no consiguió influir en forma positiva sobre las circunstancias que determinaron el ritmo más pausado de desarrollo después de 1953, pese a que frenó la aceleración inflacionaria, tampoco las agravó.

^{63/} Instituto de Economía, op.cit., cuadros 212, 78, 115 y 68.

^{64/} Considerando el aumento de la población entre 1940 y 1962 hubo un incremento del producto nacional bruto del orden del 1.6 por ciento por año, en tanto que entre 1954-59, y salvo 1957, la tasa fue negativa todos los años. Corporación de Fomento, Cuentas Nacionales de Chile, 1940-62, cuadro 11, 1963.

El problema se apreciaba con claridad mayor si se pasa del análisis global al examen de los efectos parciales de las medidas. Aunque en teoría las políticas basadas en la contención de la demanda global son casi por definición no discriminatorias, la experiencia del período demuestra la falacia de esa suposición, por lo menos en el medio heterogéneo de comunidades subdesarrolladas. En efecto, las decisiones repercutieron con fuerza especial en determinados sectores, sobre todo los vinculados con la construcción y algunas industrias de bienes de consumo básico.^{65/}

Esos cambios acompañaron, en acción recíproca, la disminución de los ingresos reales de la población trabajadora y el incremento de la desocupación abierta, que afectó principalmente al sector obrero y que, en su conjunto, alcanzó su punto máximo en 1958, - comprometiendo al 9.5 por ciento de la fuerza de trabajo del Gran Santiago.^{66/} Tampoco estos reflejos sociales parecen haber sido homogéneos. En general afectaron con mayor dureza a los grupos sin poder de contratación del medio urbano (por ejemplo, obreros de la construcción), lo que unido a la restricción de sus posibilidades de trabajo puede explicar en parte la relativa pasividad de los asalariados frente a aquellas consecuencias.^{67/}

Si desde el ángulo social se perfila esa dispareja distribución de sacrificios, las repercusiones económicas dejan entrever las paradojas de una estrategia de contención global. Supuesta como base la existencia de una demanda excesiva, es evidente que ella no presenta la misma intensidad para todos los componentes de la oferta. En otras palabras, esa situación general puede coexistir con relaciones parciales en que la demanda efectiva y la capacidad de oferta (a precios reales estables) se equiparan o incluso en

^{65/} La edificación proyectada bajó casi un 35 por ciento respecto del promedio de 1950-55, en tanto que los presupuestos, en términos reales, en 1956-58 representaron sólo 54 por ciento de lo alcanzado en el promedio del primer quinquenio. En 1958 las industrias de bienes alimenticios y las textiles, sobre la base de un índice igual a 100 para 1953, señalaban una producción por persona equivalente a 87.5 y 81.7 respectivamente. Instituto de Economía, op.cit., p. 131 y cuadro 116.

^{66/} Instituto de Economía, op.cit., cuadro 69.

^{67/} La principal agitación social del período tuvo lugar en Santiago en abril de 1957 y fue un típico pronunciamiento de la llamada periferia urbana.

que la última excede a la primera. Ahora bien, los efectos restrictivos de la política parecen haber gravitado de preferencia sobre algunas áreas productivas - como la construcción y algunas industrias de bienes de consumo básico, que justamente habían manifestado elasticidad para ampliar sus actividades o donde, desde antes, se reclamaba que una demanda insuficiente impedía el aprovechamiento más o menos pleno de su potencial productivo.

En cambio, hay razón para estimar que la acción sobre el gasto global no consiguió limitar la demanda de bienes y servicios extranjeros, que una conducta cambiaria más flexible y el manejo relativamente enérgico de los depósitos de importación pudieron mantener bajo control, evitando así una crisis del esquema externo, al estilo de la que debería acontecer más tarde, a fines de 1961.

Después de esta exploración de las derivaciones económicas y sociales de la política de estabilización, cabe plantear nuevamente el carácter necesario o inevitable del curso de esos acontecimientos. Desde un punto de vista general podría sostenerse que tales efectos correspondían a la lógica del modelo de estabilización adoptado, esto es, que aceptada una estrategia de contención indiscriminada de la demanda global no había lugar para tratamientos selectivos de las situaciones específicas de cada actividad o grupo social. Sin embargo, no debe exagerarse la oposición entre ambos extremos pues bien podría concebirse algún puente o modo de conciliación entre ambos.

Como se vio, circunstancias claves en los impactos restrictivos fue la declinación de la construcción privada, causa a su vez, de parte importante de la cesantía y de las dificultades de las industrias y servicios complementarios.^{68/} Ese hecho originado en la supeditación de esa actividad al crédito del sistema bancario, podría haberse compensado con una expansión de la inversión pública en construcciones, pero esta línea de acción (que en verdad no llegó a plantearse) se encontraba

^{68/} Debe anotarse que sólo la siderurgia pudo contrapesar la baja de la demanda interna con el incremento de la cuota de exportaciones. Entre 1955 y 1957, la proporción de las ventas al exterior de la Compañía de Acero del Pacífico pasó de poco menos del 20 al 46 por ciento. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 227.

cerrada por la acentuación del desequilibrio fiscal en la fase aguda de inflación y también por la debilidad y la orientación políticas de las fuerzas que sustentaban la campaña. En suma, la posibilidad señalada era puramente teórica. Para hacerla factible en esas circunstancias (y en ese modelo general) se habría requerido un mayor apoyo del exterior, que es precisamente lo que se consiguió para aquellos propósitos en la segunda etapa de la política de estabilización, después de 1959.

La posibilidad de moderar el impacto social aparece aún más hipotética, y aquí no tanto por el contenido de la política como porque la tasa de inflación alcanzada y la potencial a fines de 1955, hacían prácticamente imposible armonizar cualquier acción desinflacionaria con reajustes de remuneraciones capaces de mantener el ingreso real. Cambios del orden del 80 o 100 por ciento de los sueldos o salarios, dispuestos, además, casi simultáneamente para los grupos principales tenían necesariamente que dislocar las relaciones monetarias del sistema, causando nuevas y fuertes alzas de precios. Puede parecer pesimista esta suposición, pero se basa en un hecho irrefutable: a medida que se acelera el ritmo de una inflación va estrechándose el radio de maniobra de la política, que debe enfrentar alternativas cada vez más arduas y costosas.

Podría resumirse el balance de esta primera campaña integrada para la consecución de un objetivo-fin central - la estabilización - señalando que se logró detener la espiral acumulativa del alza de precios, sin lograr un control firme sobre ella, de modo que en 1958 parecían recrudecer las presiones inflacionarias. Por otra parte, el costo social y económico del experimento, si no fue abrumador, cuando se le aprecia en su totalidad, resultó elevado para la parte más débil de la población trabajadora urbana y para ciertas actividades productivas, sobre todo las vinculadas a la construcción y a los bienes manufacturados de consumo básico, lo que contribuyó a mantener deprimida la tasa de desarrollo del período.

2. La diversificación de la política económica a partir de 1959

a) Naturaleza y propósito de la nueva orientación

El cambio de administración a fines de 1958 abrió una segunda etapa en la política económica del decenio. En ciertos aspectos importantes la acción continuó sobre las líneas trazadas en el período anterior: la estabilidad mantuvo su papel de objetivo central y análogos instrumentos, relativamente concertados, se manejaron para conseguirla.

Sin embargo, también hubo diferencias, en algunos casos sustantivas con respecto a la campaña anterior. Por un lado, junto a aquel propósito rector y su complementario de la liberalización, surgió explícitamente y con énfasis el de reactivar el funcionamiento del sistema productivo. De este modo, se perfiló una política trifrontal, con la aspiración de no ser una mera suma de partes sino un conjunto integrado. Como es lógico, ese replanteamiento de los fines obligó a buscar un distinto conjunto instrumental, en que, a los medios ensayados ya, se agregaron otros, modificándose también las relaciones y ponderación entre ellos. Estas características, que establecieron otro modelo de política económica, confieren a los años posteriores a 1958 un interés muy especial para el análisis de las experiencias latinoamericanas.

Aunque en el período 1959-63 se mantiene con gran persistencia una sola línea de conducta - lo que representa otro elemento digno de subrayarse - resulta útil para el examen distinguir dos etapas: una, que se alarga hasta fines de 1961 y que se cierra en el último trimestre de 1962 y la otra, que abarca el lapso posterior. Aparte la conveniencia metodológica y la diferente disponibilidad de información oficial sobre esas etapas aconseja la separación el hecho de que la primera representa la expresión más alta y lograda del modelo de estabilización y desarrollo, puesto a prueba. En el tramo final, en cambio, después de la crisis del balance de pagos de fines de 1961 que culmina con la devaluación de octubre de 1962, la política pierde su seguridad e impulso, se torna defensiva y debe atender de preferencia el recrudescimiento de las presiones inflacionarias, aunque esto no implique que renuncie a sus preocupaciones por el tren del desarrollo.

/Por las

Por las razones antedichas se prestará una atención preferente al lapso 1959-62, el cual, por lo demás, al estar más lejano, se puede observar con mejor perspectiva.

b) Elementos que originan el nuevo modelo de acción

Siguiendo las pautas del análisis del período anterior cabría preguntarse en primer término cuáles fueron los elementos que condujeron a la reformulación de fines y medios de la política económica. Para empezar, conviene señalar que la administración que impuso el viraje no estaba identificada ni se había comprometido electoralmente con una opción "desenvolvimentista". Sin embargo, su principal portavoz había sido moderadamente crítico de la unilateralidad de la política anterior,^{69/} a la vez que, en su condición de líder sobresaliente del medio empresarial e industrial, sostenía la necesidad de conseguir una reactivación del sistema económico y un mejoramiento de la situación del empleo. Esta posición, no siempre explícita encontró eco manifiesto en los medios populares, que asociaban la imagen del candidato con posibilidades de trabajo e iniciativas fabriles.

En el ámbito externo y, más precisamente interamericano en esos años las concepciones modernas al respecto, a que se les dio el sello oficial en los predicamentos de la Alianza para el Progreso y en la Carta de Punta del Este. Como toda la tramitación de créditos y ayuda exterior pasó a orientarse en gran medida por esos cánones - y esta cuestión era vital en la política a desplegarse - las preocupaciones en torno al desarrollo y a las formas de promoverlo fueron elevadas a una posición sobresaliente.

Junto a esos elementos, surgió también una demanda de decisiones por los problemas sociales que había causado la política de estabilización del trienio anterior. Aunque ellos no se manifestaron en movimientos masivos o violentos, repercutían evidentemente en el medio político y en las organizaciones comunitarias, exigiendo respuestas y acciones para aliviarlos.

^{69/} En 1955, en su calidad de presidente de la Confederación de la Producción y del comercio, el futuro primer mandatario, Jorge Alessandri, declaraba en un documento que "es ingenuo pensar que el problema de la inflación en Chile pueda ser resuelto esencialmente a través de medidas monetarias, sin atacar sus causas fundamentales, a menos que se desee conseguir por esa vía... la paralización de muchas actividades y provocar un gran margen de desocupación que pondrían fin violentamente a los reajustes de sueldos y salarios". Citado por A. Hirschman, op.cit., pág. 214.

c) El marco general que condiciona la nueva política

Las condiciones generales en que se gestó la nueva campaña eran en general más ventajosas que las que presidieron la experiencia anterior. Desde luego, se inauguraba otro gobierno y no se trataba de una administración desgastada por tres años de ejercicio, como estaba la anterior al emprenderse el programa Klein-Saks. A esto se sumaba el prestigio y la popularidad del primer mandatario y la promoción de un equipo ejecutivo constituido en lo principal por personalidades ligadas a los medios empresariales y financieros, que no sólo inspiraban confianza en esos círculos sino que en la opinión general, no partidista, por su eficacia y su independencia de los cuadros políticos tradicionales. Estos elementos, por otra parte, contribuyeron a mejorar radicalmente la imagen exterior del gobierno y, por ende, el respaldo a su acción desde fuera.

Aunque la base político-parlamentaria era estrecha ^{70/} y el régimen sólo pudo mantener su fisonomía propia hasta mediados de 1960, ella después se amplió decisivamente al incorporarse otras fuerzas, con lo cual se dispuso de holgada mayoría en el Congreso. Aunque la combinación estuvo expuesta a tensiones y desaveniencias que, hacia 1963, y en función de la elección presidencial de 1964, la desarticularon de todos modos, en términos relativos y sobre todo entre los años 1960-62, dio una plataforma de apoyo que pocas otras administraciones chilenas han tenido.

Por otro lado la política ensayada contó también con activos intelectuales muy valiosos, que ayudaron a compensar la ausencia de programas previos y definidos de acción. Por una parte dispuso del plan decenal de desarrollo que el departamento de planificación de la Corporación de Fomento había comenzado a elaborar en los últimos años del gobierno anterior y que parecía destinado a quedar apenas como un valioso ejercicio técnico-teórico. El documento, debidamente actualizado, sirvió a partir de 1960 tanto como guía general de las decisiones sobre inversión del estado como, principalmente, de testimonio frente a los diversos organismos de crédito externo de los propósitos y esfuerzos oficiales para seguir el camino trazado en Punta del Este.

^{70/} El Presidente fue elegido con menos de un tercio de los votos y sólo contó en un comienzo con el apoyo franco de los partidos liberal y conservador.

Asimismo, la nueva administración halló un rico acervo de estudios y proyectos relacionados con el problema de la vivienda, ahora actualizado y agravado por la crisis de la construcción que, sin duda, estimuló esas investigaciones. Con particular decisión y eficacia se aprovechó ese cuerpo de ideas, para traducirlo en ajustes administrativos y nuevas iniciativas que a la vez que transformaron la situación específica en esa área, desempeñaron un papel cardinal en la estrategia económica.

Estos dos ejemplos ilustran cómo la política económica que se adopta en un momento dado depende en cierto grado de acontecimientos anteriores. De no haber preexistido esas circunstancias, por lo menos se habría requerido un plazo más largo para crearlas. Aún más, puede pensarse que el hecho de contarse con ellas facilita o acrecienta la posibilidad de que se tomen las decisiones, siempre, claro está, que estas no contradigan las características estructurales, sean económicas, sociales o políticas, del cuadro general prevaleciente.

d) Las circunstancias económicas

También se verifica un balance ventajoso si se atiende a las condiciones económicas que rodearon la experiencia, a despecho de que seguían en pie los problemas básicos o tradicionales del sistema.

Por una parte, aunque, la inflación tendió a reactivarse en 1958, su tasa era moderada para la medida chilena y no actuaban fuerzas muy visibles para su aceleración. Por la otra, tampoco eran inquietantes los indicadores de la actividad productiva, aunque la situación ocupacional había empeorado en 1958. No existiendo una espiral depresiva bien podría sostenerse que el empleo insuficiente de recursos humanos y materiales en algunas áreas constituía una base potencial para intentar una acción más expansiva.

Los factores exteriores, por su lado, tuvieron una cariz muy favorable a lo largo de todo el período. Para su análisis conviene separar lo que respecta a las exportaciones, - que pueden considerarse relativamente independientes de la política económica, ya que en lo primordial están supeditadas a la demanda externa - de lo que se refiere a las importaciones, que sí son más sensibles a sus orientaciones, debido por ejemplo, a su repercusión sobre el crédito exterior. (Véase el cuadro VII-23.)

Cuadro VII-23

CHILE: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS 1959 a 1964

(Millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones
1959	457.8	426.2
1960	464.2	553.0
1961	447.2	614.4
1962	488.8	549.2
1963 ^{a/}	498.5	540.0
1964 ^{a/}	525.0	560.0

Fuente: Exposición sobre el estado de la hacienda pública de noviembre, 1964, cuadro 17, p. 82.

a/ Cifras provisionales.

Resalta el curso favorable y, sobre todo, relativamente estable, de las ventas al exterior, que aventaja en ambos aspectos a cualquier lapso similar de las décadas después de la gran crisis mundial. El curso de las importaciones, aún más vigorosa, responde en parte a la contribución del crédito exterior y por eso, más que un elemento dado, ajeno a la política, puede estimarse un subproducto de ella. Sin embargo, lo que interesa subrayar aquí es la base de sustentación real que significó esa corriente de bienes extranjeros para la experiencia, al margen de los problemas acarreados por el desequilibrio de las cuentas, que habrá que examinar más adelante.

Naturalmente, hubo también aspectos negativos entre los elementos que condicionaban la política practicada. Entre ellos debe señalarse el impacto del terremoto de 1960, que afectó la producción interna de bienes y obligó a incrementar el gasto público. Sin embargo, ello no llegó a comprometer seriamente el esfuerzo de estabilización, como lo indica la reducción de la tasa de alza de precios respecto al año anterior (11.6 por ciento frente a 38.6 por ciento en 1959).

/e) Un

e) Un aspecto táctico

Los descritos parecen ser los elementos principales que condicionaron el desarrollo de la política económica después de 1958. No obstante, puede ser útil referirse también a otro punto, que se relaciona con las tácticas de acción, ya que es evidente que la mayor o menor pericia en ese aspecto puede ampliar, reducir o extinguir el radio de maniobra potencial, determinado por aquellos elementos.

En efecto, deliberadamente o por el simple peso de otros sucesos, la experiencia de ese lapso no se inició, como había sido tradicional, en la curva de fines de año, cuando resultaba poco menos que obligatorio algún esfuerzo por disminuir la tasa de los reajustes de sueldos y salarios. Las decisiones en este aspecto encontraron siempre la resistencia de los afectados, que se extendía a todo el programa.

Alterando la rutina, la nueva administración dio partida a su acción estabilizadora cuando el impacto de los reajustes - que se concedieron al principio de 1959 en proporción al alza del nivel de precios, ya se había debilitado y restaban unos meses para aplicar el conjunto de instrumentos que podían contener la presión inflacionaria antes de que llegara la siguiente coyuntura de fin de año.

f) Los componentes del nuevo modelo de política económica adoptada

Al entrar a examinar los componentes de la política económica definida por la nueva administración no cabe repetir lo señalado antes sobre sus objetivos-fines: estabilidad, reactivación del desarrollo, liberalización. En cambio, es preciso revisar brevemente los establecidos como medios intermediarios para alcanzar esas metas generales.

En lo que se refiere a la estabilidad, continuó siendo orientación rectora la de frenar el crecimiento de la demanda global, mediante la disciplina de las fuentes de presión sobre el sistema monetario. Además pasó a figurar con relieve la intención complementaria de reforzar esos esfuerzos desde el lado de la oferta, incrementando la corriente de importaciones. Si, como se vio tal elemento estuvo también presente en la fase anterior, su ponderación ahora se acrecentó sustancialmente, constituyéndose en elemento básico de esta faceta de la política.

/Para elevar

Para elevar la tasa de desarrollo se formularon algunos objetivos intermediarios principales. En una primera etapa del experimento se colocó marcado énfasis en la expansión de las exportaciones y en las posibilidades de recibir importantes inversiones extranjeras. Pero, a poco correr, el acento pasó a colocarse de preferencia en el incremento de la inversión pública y en el de la privada, que debía apoyarse en una afluencia acrecentada de importaciones de bienes de capital e insumos, susceptible de elevar la productividad y el ritmo de operaciones del sistema económico.

En el otro frente de la política, la liberalización fue proseguida con mayor energía en los planos claves: comercio exterior, precios y remuneraciones. Aquí, otra vez, resalta el papel decisivo asignado al incremento de las importaciones, tanto como requisito para aliviar o extirpar los controles sobre las transacciones externas como para disciplinar las tendencias internas de los precios y de los ingresos personales.

Este conjunto de guías que delineaba la estrategia a seguir para la consecución de los fines generales, revestía en principio indudable coherencia. Al reforzarse los objetivos que miraban a la estabilidad, con las preocupaciones respecto a la oferta, se establecía un puente visible con las intenciones de reanimar la actividad productiva; y ambas metas se suponían respaldadas con la mayor agilidad o fluidez del sistema que debía derivar de las intenciones liberalizadoras.

Sería difícil y fatigoso examinar separadamente los instrumentos manejados en relación con cada una de las finalidades escogidas, sobre todo porque a menudo sus alcances fueron múltiples, esto es, estuvieron al servicio de todas ellas. Por esta circunstancia es preferible partir del examen de los instrumentos empleados, a fin de saber cuáles fueron y qué funciones desempeñaron.

Sin embargo debe hacerse una excepción en lo que se refiere al dispositivo crucial de toda la política y que es el endeudamiento exterior. Como ya se vio, la expansión de las importaciones sobresale como objetivo intermediario de todas las metas básicas. Pero ella, en la medida o magnitud que exigía la política, sólo podía materializarse recurriendo al crédito y la ayuda exterior. Así emergió el instrumento eje de todo el modelo.

A riesgo de repetir aspectos ya destacados, conviene insistir sobre el papel multifacético del aporte externo. Desde luego, en la base de su influencia está el efecto inmediato sobre la disponibilidad de bienes y servicios extranjeros, que se acrecentó más allá del límite impuesto por el ingreso efectivo derivado de las exportaciones, aliviando así el desequilibrio eventual de la cuenta del producto y el gasto geográfico que, de otro modo sólo habría llegado a nivelarse mediante un alza correspondiente del nivel de precios interno.

Por otra parte, a la par que el sistema monetario recibía las divisas extranjeras y las vendía a los importadores, recogía medios de pagos que le servían para financiar parte de los gastos fiscales y también de la demanda de dinero del sector privado, amortiguando de ese modo las repercusiones expansionistas de esas medidas.

Naturalmente, para que opere un modelo asentado en esos mecanismos es necesario que la contribución del exterior sea apreciable como lo fue en la práctica. El cuadro VII-24 muestra en qué forma y medida el saldo neto del intercambio cubrió la influencia entre el producto y el gasto geográficos brutos en el período 1957-62:

Cuadro VII-24

CHILE: PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO, GASTO GEOGRAFICO BRUTO
Y SALDO NETO DEL INTERCAMBIO, 1957-62

(Millones de escudos de 1961)

	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Producto geográfico bruto	4 839.2	4 919.8	4 920.0	5 194.1	5 423.0	5 706.0
Gasto geográfico bruto	4 895.2	4 969.5	4 877.1	5 300.6	5 620.0	5 786.0
Exportaciones o impor- taciones (-) netas	-56.0	-49.7	42.9	-106.5	-197.0	-80.0

Fuente: Tomado del informe presentado al gobierno de Chile por el Comité de los Nueve, en diciembre de 1963 y basado en cifras de la Corporación de Fomento, Cuentas nacionales de Chile, 1940-63, (junio de 1963).

/Conviene tener

Conviene tener en cuenta el aspecto cualitativo del refuerzo desde el lado del saldo del comercio exterior, que puede no justipreciarse en una evaluación global. La complementación de la oferta interna tiene una significación muy superior si se la relaciona con la de bienes y, sobre todo, con la de determinados bienes finales e insumos para los cuales es decisiva la significación de las importaciones. Se trata, pues, de refuerzos que pueden calificarse como estratégicos para los equilibrios parciales de oferta y demanda, lo mismo que para el equilibrio global.

El problema también puede apreciarse a la luz de la evolución del monto de las importaciones que se registró antes, y de la participación de los bienes y servicios de origen extranjero en la oferta total. En el cuadro VII-25 se aprecia el gran incremento que experimentó la cuenta de las importaciones en el producto nacional bruto.

Como se sabe, este incremento apreciable del monto de la participación de los bienes de origen externo en la oferta global tuvo su contrapartida en la elevación de las obligaciones nacionales con el exterior. Su evolución en los mismos años se indica en el cuadro VII-26.

Cuadro VII-25

CHILE: PORCENTAJE REPRESENTADO POR LAS IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS SOBRE EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO

1958	9.3
1959	9.6
1960	12.8
1961	14.0
1962	12.1
1963	13.0

Fuente: Cuentas nacionales de Chile, 1958-1963, op.cit, cuadro 1-B.

Cuadro VII-26

CHILE: ESTIMACION DE LA DEUDA EN MONEDA EXTRANJERA^{a/}

(Millones de dólares)

	1958	1960	1963
Sector público	388.9	424.0	1 126.3
Sector privado ^{b/}	180.1	379.3	550.8
<u>Total</u>	<u>569.0</u>	<u>803.3</u>	<u>1 677.1</u>

Fuente: Instituto de Economía, op.cit., cuadro 75 y Exposición del Ministro de Hacienda, Sergio Molina, noviembre de 1964.

a/ Saldos utilizados y no amortizados al 31 de diciembre de cada año.

b/ Las directas de las empresas y particulares están basadas en estimaciones; no así las contraídas con garantía oficial u otorgadas a bancos comerciales y al Banco del Estado.

En un plazo relativamente breve, la deuda en moneda extranjera casi se triplicó, alcanzando niveles extraordinarios para la región, sea que se la considere en relación con la población, el ingreso por concepto de exportaciones o cualquier otro indicador importante.^{71/}

g) La manipulación de instrumentos fiscales

Al lado de esa pieza fundamental, como respaldo y complemento, se manipularon diversos expedientes en cada uno de los campos instrumentales. En el área fiscal se buscó simultáneamente un incremento de los ingresos tributarios y una modificación de la estructura del gasto. Lo primero miraba

71/ En su exposición sobre el estado de la hacienda pública en noviembre de 1964, el Ministro Sergio Molina expresó lo siguiente: "el monto de los compromisos contraídos por el país al 31 de diciembre de 1963 representaba un egreso de divisas de alrededor de 335 millones de dólares en 1964. Para apreciar la magnitud de los 335 millones de dólares indicados debe tenerse en cuenta que el total de las exportaciones de bienes del país no alcanzará este año a los 600 millones de dólares, por lo que bastante más de la mitad de lo exportado por Chile debe dedicarse a servir los compromisos contraídos con anterioridad".

a una situación futura en que estuviera reducida la significación del crédito externo.^{72/} Lo segundo a una mayor representación de las inversiones en el gasto público.

En el período sobresaliente del ensayo (1959-62) se consiguieron progresos en ambos aspectos. La carga tributaria se elevó en términos absolutos y también como porcentaje del producto nacional bruto.^{73/} Lo propio sucedió con los gastos de capital.^{74/}

A despecho del esfuerzo por acrecentar la recaudación no se logró disminuir la dependencia fiscal del endeudamiento; por el contrario, se agravó el déficit de los ingresos corrientes respecto al gasto total, de modo que la inversión pública pasó a ser financiada casi por completo con ingresos de capital representados por obligaciones en moneda extranjera en su mayor parte.^{75/}

^{72/} La dependencia del endeudamiento con el exterior fue calificada como "una medida de carácter excepcional" en la exposición sobre el estado de la hacienda pública de octubre de 1959.

^{73/} Fluctuaba por debajo del 12 por ciento entre 1956-58 y subió a poco más del 14 por ciento en el trienio 1960-62. F. García y A. Goldenstein Evolución de las finanzas públicas de Chile, Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

^{74/} Aumentaron poco más del 50 por ciento en términos reales en el trienio 1959-61 respecto al anterior. Su participación en el total del gasto subió de alrededor del 18 por ciento a poco más del 22 por ciento entre los mismos plazos. Instituto de Economía, op.cit., cuadros 170 y 173.

^{75/} El superávit en cuenta corriente cubrió menos de un 5 por ciento de la inversión fiscal en los años 1960-61. Por otro lado, en 1959-61 el 85 por ciento de los ingresos de capital representó obligaciones en moneda extranjera. Instituto de Economía, op. cit., cuadros 202 y 203.

Las razones de la persistencia y el agravamiento del déficit fiscal no difieren mayormente de las que actuaban en la etapa anterior. Si el nuevo imperativo de fomentar el desarrollo indujo a incrementar la inversión pública, el objetivo prioritario de la contención de los precios llevó a hacer lo propio con los gastos de transferencia especialmente de aquellos destinados a subvencionar empresas públicas (y en primer lugar transportes urbanos y ferroviarios) y privadas.^{76/} Por otro lado, ocurrió lo mismo con la partida de pagos financieros, a consecuencia del mayor endeudamiento.^{77/}

En el fenómeno se perfilaban con claridad las contradicciones subyacentes en la persecución simultánea de diversos propósitos, siendo su resultado general la sobrevivencia y acentuación del desequilibrio básico de las cuentas fiscales, precariamente cubierto por la contribución de la deuda pública, que de instrumento transitorio o de emergencia pasó a constituirse en la base estratégica de la operación estatal.

h) Acción en el campo monetario

El funcionamiento del sistema monetario continuó subordinado, aún en mayor grado que en el período anterior, a la evolución de los activos internacionales y de los depósitos de importación, que permitieron ampliar los medios de pago y el crédito a los sectores público y privado sin ocasionar presiones excesivas sobre los precios. Esos resortes generales fueron complementados por diversos arbitrios que diversificaron notoriamente el conjunto instrumental. Entre ellos sobresalen la elevación de las tasas

^{76/} Las transferencias por ese concepto se elevaron en términos reales aproximadamente en 50 por ciento entre 1956-58 y 1959-61. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 170.

^{77/} De un promedio de alrededor de 1.5 millones de escudos (de 1950) en 1956-58 subieron a otro de 4 millones en 1959-61. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 170.

marginales de encaje y de las tasas de interés y los estímulos para los depósitos a plazo.^{78/}

Como resultado de las iniciativas - y, claro está, de los demás aspectos de la política - se consiguió en el período que interesa divorciar relativamente la evolución monetaria de la de los precios, sobre todo en los años claves de 1960-61. En efecto, mientras el total de medios de pagos aumentó en 44 y 11 por ciento en esos años y el crédito interno del sistema bancario en 30 y 33 por ciento, respectivamente, los precios al consumidor lo hicieron solamente en 11.6 y 7.7 por ciento.^{79/}

A primera vista, esta disociación sugiere un buen grado de liquidez del sistema, aspecto que debe tenerse en cuenta por su repercusión en la demanda de bienes y también de divisas.^{80/}

i) Medidas de comercio exterior

Seguramente como reflejo de la intención originalmente subrayada de promover la exportación, una de las primeras disposiciones radicó en la devaluación del tipo de cambio, lo que fue acompañado de la uniformación de las tasas. El reajuste no conformó a quienes postulaban un uso mas

^{78/} Para reducir el efecto multiplicador de los incrementos de la emisión primaria del Banco Central, las exigencias sobre encajes marginales fueron reforzándose a partir de 1959, hasta llegar al nivel del 87.5 por ciento en 1961. El recargo en la tasa de interés fue relativamente pequeño (subió de 15.7 por ciento en 1958 a 16.7 en 1960, para volver al nivel anterior en 1961); empero, debe tenerse en cuenta que fue a parejas con el relajamiento del ritmo de alza de precios de modo que el costo efectivo del dinero indudablemente se elevó. Finalmente, el mejoramiento de las tasas de interés pagados por depósitos de ahorro y la autorización para establecerlos en moneda extranjera, permitieron que se acrecentara substancialmente la representación del cuasi-dinero en el total de medios de pago, que llegó a ser del 60 por ciento en 1961, contra un promedio de alrededor del 26 por ciento en 1957-58. Instituto de Economía, op.cit., Capítulo IX.

^{79/} Instituto de Economía, op.cit., cuadros 248 y 263.

^{80/} Aunque signifique una anticipación de un tema a tratarse después, es útil reproducir un comentario al respecto del citado estudio del Instituto de Economía: "al observar el déficit de la balanza de pagos en 1961 es necesario señalar que si la expansión crediticia al sector privado fue este año un factor importante de la salida de moneda extranjera del sistema bancario, ello se debió a que existieron condiciones que orientaron a personas y empresas a utilizar el crédito en la adquisición de divisas". (p. 228.)

resuelto de ese medio para promover las ventas al exterior y de hecho, dada el alza de precios de 1959, el cambio medio quedó más abajo del de paridad que lo que estaba el año anterior.^{81/}

Pero mucho más importante que ese movimiento inicial fue la resolución posterior de mantener inalterada la tasa, que siguió en el nivel de 1 049 pesos por dolar durante todo el lapso 1959-61. Como se comprende, la medida obedeció al propósito de preservar estabilidad. Ello significaba resguardar la línea de los precios en un área de la oferta que es vital por la participación de bienes de consumo básico y que, además, estaba creciendo más que el total de las mercaderías y servicios disponibles, como lo muestra la evolución del coeficiente de importaciones. Aún más la decisión implicó un descenso de los precios relativos de las mercaderías extranjeras.^{82/}

En cierto modo, tal criterio señaló con claridad que la preocupación por expandir las exportaciones había sido desplazada de su colocación inicial y que ya no se descansaba en ella como medio principal para la reactivación económica. Por lo demás, los productos tradicionales siguieron colocándose sin dificultad, a pesar de la creciente sobrevaluación, sea por su nivel de productividad mucho más alto que el del promedio de actividad,^{83/} sea

^{81/} En 1958 el tipo de cambio medio equivalía al 84.2 por ciento del teórico de paridad; la relación en 1959 sólo alcanzó al 80.7 por ciento. Instituto de Economía, op.cit., cuadros 42 y 43.

^{82/} Los precios de los productos importados tuvieron las siguientes variaciones en 1959 y 1960: 16.8 y 1.2 por ciento; los nacionales, por su parte, se elevaron en 38 y 8.7 por ciento. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 32.

^{83/} La productividad por hombre en la gran minería ha sido estimada como 12 veces superior a la medida del país. (Desarrollo económico de Chile, 1940-54) Véase Instituto de Economía.

por el mejoramiento de la relación de precios del intercambio a partir de 1959,^{84/} sea por las facilidades o estímulos acordados a los productos secundarios. De este modo, no hubo mayores presiones desde este lado contra la fijación de la paridad cambiaria.

Por otro lado la sobrevaluación tampoco parecía amenazar del lado de la importación, por cuanto la demanda podía ser atendida con el amplio respaldo del crédito exterior. Este enfoque, no siempre explícito ni proyectado en el tiempo, inspiró en parte la otra decisión principal en el campo; la de avanzar otros pasos hacia la liberación del régimen de importación. Para este efecto se levantaron las prohibiciones que afectaban a mercaderías consideradas innecesarias, sea por su carácter suntuario o por lesionar intereses nacionales; se redujeron las tasas para los depósitos de importaciones y en algunos casos se trocó este mecanismo por recargos aduaneros.

No debe olvidarse que estas últimas orientaciones en cierta medida constituían ingrediente necesario del modelo asentado en el endeudamiento externo. Para que los sectores públicos y privados dispusieran de recursos monetarios no inflacionarios se requería que la afluencia de divisas recibida fuera contrapesada por el de las importaciones, o sea, por las ventas a los internadores; de otro modo, al haberse transformado en un solo aumento de activos internacionales, habría tenido un efecto expansivo evidente o no habría cumplido ninguna de las funciones que se le había atribuido a la estrategia.

De todos modos, la combinación de estos elementos - ingresos relativamente altos aunque no crecientes por concepto de exportaciones, tipo fijo de cambio, facilidades para importar y aumento sostenido de las compras en el exterior - era inequívocamente explosiva y vino finalmente a estallar a fines de 1961. El cuadro VII-27 presenta las cifras básicas de esa evolución.

^{84/} Sobre una base 1950=100, la relación neta de cambio era de 103 en 1958 y se elevó a 116.4 y 124.1 en los años 1959 y 1960. Instituto de Economía, La economía de Chile en el período 1950-63, cuadro 233

Cuadro VII-27

CHILE: EVOLUCION DEL BALANCE DE PAGOS, 1959-63

(Millones de dólares)

	1959	1960	1961	1962	1963 ^{a/}
Cuenta corriente	-24.7	-140.8	-245.6	-142.4	-128.4
Cuenta de capital	+41.9	+96.7	+110.7	+71.5	+98.9
Superavit (-) o Déficit (+)					
(I + II)	-17.2	+44.1	+134.9	+70.9	+29.5

Fuente: Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública, noviembre de 1964.

^{a/} Cifras provisionales.

El déficit en cuenta corriente se decuplicó entre 1959 y 1961, pasando de 24.7 millones de dólares a 245.6 millones, un aumento simplemente extraordinario y que no guarda relación con el leve decaimiento del valor de las exportaciones en el último año cuando, según la misma fuente, disminuyeron en 17 millones de dólares respecto a 1960. Por otro lado, el saldo de la cuenta de capital, que bastó en 1959 para compensar las deficiencias, se tornó por completo insuficiente en 1960-61, a pesar de su crecimiento absoluto. De este modo, en 1961, el déficit del balance de pagos sumó 135 millones, determinado "el agotamiento de las disponibilidades del Banco Central y la suspensión de las operaciones del cambio".^{85/} Sobre anotar que el desequilibrio de las cuentas fue acelerado por la especulación con las divisas y la fuga de capitales en el año de crisis.

Este desenlace socavó la base fundamental de la campaña estabilizadora del trienio 1959-61 y puso en movimiento los mecanismos de propagación inflacionaria que habrían de actuar en los años siguientes.

^{85/} Instituto de Economía, op.cit., p.204. Los activos netos sobre el exterior del Banco Central se redujeron en 118 millones de dólares en 1961.

Si se atiende a las adquisiciones de bienes de capital puede comprobarse que ellas se elevaron en términos absolutos, pero que su participación en el total se redujo en relación con el trienio anterior.^{86/} En lo que se refiere al otro renglón importante - materias primas y combustibles - la evolución fue semejante: un incremento absoluto en 1959-61 con una baja de su representación, particularmente marcada en 1961. Este balance poco ventajoso debe cotejarse con el curso más expansivo de las importaciones de bienes de consumo, que se acrecentaron en términos absolutos y relativos entre los plazos de referencia.^{87/}

En breve, la holgura en materia de divisas no redundó en una preferencia por las adquisiciones ligadas más directamente al proceso de desarrollo. En cambio, evidentemente, reforzó considerablemente la oferta de bienes y servicios de consumo importados, entre los cuales pasaron a ocupar lugar destacado mercancías que en el pasado reciente, - sobre todo hasta 1966 - no podían internarse por considerarse suntuarias o prescindibles en vista de la producción nacional.^{88/}

^{86/} De un promedio de 157 millones de dólares en 1956-68 subieron a otro de 189 millones en 1959-61, con un máximo de 237 millones en el último año. Pero en cuanto esas compras significaron en promedio el 37 por ciento del total en el primer trienio, sólo llegaron al 35 por ciento en 1959-61. Otra vez, 1961 fue el mejor año a este respecto, por cuanto el porcentaje respectivo alcanzó al 38.6. Instituto de Economía, op.cit., cuadros 241 y 242.

^{87/} Las importaciones de bienes de consumo pasaron de un promedio de 140 millones de dólares por año en 1956-58 a uno de 158 millones en 1959-61. A la vez su representación en el total subió del 29.4 por ciento al 32 por ciento entre los dos trienios. Instituto de Economía, op.cit., cuadros 241 y 242.

^{88/} No se dispone de datos detallados sobre la composición de las importaciones de consumo en el período. El estudio citado del Instituto de Economía, sin embargo, al comparar la evolución de algunas compras importantes entre 1950-54 y 1955-59, apunta que las de conserva crecieron un 373 por ciento, las de vestuario, 2 000 por ciento y las de textiles de menaje, 400 por ciento (p. 114). Nótese que este fenómeno no se debió solamente a la liberalización de las importaciones sino que también, y en gran medida, al régimen de puertos libres, implantado en la administración anterior.

j) Remuneraciones y precios

El nuevo proyecto de política retomó con decisión las intenciones expresadas en 1956 en el sentido de reducir o eliminar los controles directos sobre remuneraciones y precios. La nueva administración no regateó un mejoramiento de los sueldos y salarios conforme al alza del costo de la vida a fines de 1958. Sin embargo, pasada la coyuntura y ya en acción todos los instrumentos a los cuales se ha hecho referencia, entró a establecer con resolución nuevas posturas en materia de peticiones de los asalariados.

Por una parte sentó el principio de que los reajustes no debían tomar como punto de referencia, lo que era usual, el alza del nivel de precios de diciembre a diciembre, sino que considerar el aumento medio de un año a otro. En otras palabras, se planteó que los reajustes, en vez de tratar de devolver el poder de compra de una remuneración cualquiera en el momento transitorio de su mayor capacidad adquisitiva, deberían "restablecer al comienzo del año el poder de compra que, en promedio, los sueldos y salarios habían tenido en el año inmediato anterior".^{89/}

Por otro lado, se estableció que los reajustes deberían ser decrecientes en relación con el nivel de remuneración, al mismo tiempo que se exhortaba a las empresas y a los trabajadores a que resolvieran los problemas de salarios sin intervención del estado y en lo posible en una escala que no se tradujera en alza de precios.

En el desarrollo de esta conducta durante el período que se analiza, los sueldos y salarios consiguieron mejorar en términos reales con respecto a sus niveles del trienio anterior, pero sin retornar a los niveles que habían alcanzado entre 1950 y 1957.^{90/} La evolución de las remuneraciones

^{89/} J. Marshall, "La estabilización monetaria en Chile, 1959-60", Revista de Economía Latinoamericana, Nº10, Banco Central de Venezuela. La rectificación de criterios arriba señalados implicó, que, por ejemplo, en 1960 el reajuste de sueldos se fijara en 10 por ciento en circunstancias que los precios habían subido en 33 por ciento durante el año.

^{90/} El sueldo medio de los empleados fiscales (en pesos de 1950) bajó de aproximadamente 10 escudos en 1955 a 5.89 escudos en 1958, recuperándose en 1961, cuando alcanzó el nivel de 6.78 escudos. Por su lado, el sueldo vital alcanzó su punto máximo en los años 1952-54, cuando fluctuaba alrededor de 4 escudos (de 1950) mensuales. Fue disminuyendo con persistencia hasta llegar a su nivel más bajo en 1958-59, en que se situó alrededor de los 3 escudos, elevándose muy levemente en los años siguientes (3.10 escudos en 1961). Instituto de Economía, op.cit., cuadros 58 y 60.

evidentemente no fue el elemento de mayor significación en la política del período, ni como elemento de contención, tal cual había ocurrido en 1956, ni como mecanismo de propagación.

En lo que atañe a los precios, el relajamiento o desaparición de los controles tuvo su apoyo fundamental en el incremento de las importaciones. No obstante, en una fase clave del experimento, entre 1959 y 1960, tuvo bastante importancia el contacto directo de las autoridades gubernamentales con los dirigentes del medio empresarial, cuya voluntad de cooperación fue manifiesta. Para complementar esa acción se promovió la formación de comités de consumidores, independientes pro-forma, pero en realidad respaldados por el gobierno. Aunque la experiencia no perduró, durante los dos primeros años de su funcionamiento el organismo central de esos comités desempeñó un papel no despreciable, como abogado de los consumidores y portavoz de sus reclamaciones y peticiones frente a la opinión pública y a las autoridades políticas.

k) El cuadro administrativo-institucional

A lo largo del período examinado, la manipulación instrumental en general no estuvo acompañada de alteraciones en el cuadro administrativo-institucional. En otras palabras, la política económica se valió de los mecanismos antes establecidos. Probablemente la única reforma de significación residió en la entrega al Banco Central de la completa responsabilidad en materias cambiarias.

Sin embargo, la operación de los diversos instrumentos ganó considerablemente en coherencia y en sujeción a ciertas actividades centrales. Por un lado, se tornó mucho más directa y visible la influencia del Ministerio de Hacienda en el Banco Central y, por ende, en todo el rodaje financiero. Por otra parte, la misma secretaría, por intermedio de la Dirección de Presupuestos, adquirió una clara tutela de todos los programas de inversión pública, orientándolos según las pautas del plan de desarrollo de la Corporación de Fomento, institución que en cierta medida vio disminuir el papel rector que había tenido en el pasado en aquella área.

1) El lapso posterior

Todas las innovaciones en el tipo y ponderación de los medios empleados de 1962 adelante estuvieron evidentemente dictadas por la crisis de las cuentas exteriores. Las repercusiones inflacionarias, que sólo vinieron a manifestarse con amplitud después de la devaluación resuelta en octubre de 1962^{92/} impusieron a la política un sello defensivo, que se tradujo en diversas medidas destinadas a contener las principales fuerzas de propagación reavivadas por aquella decisión. La depreciación del tipo de cambio fue acompañada del restablecimiento de los controles sobre las importaciones. Se prohibieron de nuevo las consideradas más prescindibles, se aplicaron impuestos especiales a las introducidas por los puertos libres y se hizo más estricto el sistema de depósitos de importación.

Las disposiciones consiguieron aliviar el desequilibrio del balance de pagos, por lo menos en comparación con el extremado desnivel que presentó en 1961. El déficit en cuenta corriente bajó de 245.6 millones de dólares a 142.4 y 128.4 millones en los dos años siguientes y se estimaba en 148 millones para 1964.^{92/} Por otro lado, el déficit global disminuyó de 135 millones en 1961 a 71 millones y 29 millones en 1962 y 1963, respectivamente, previéndose un pequeño superávit en 1964. Esta evolución

^{91/} En diciembre de 1961, junto con suspenderse las operaciones del comercio exterior se volvió a las dos áreas de cambio; una, para la mayor parte del comercio invisible y que fue regida por una tasa formalmente libre; la otra para las transacciones corrientes, que siguió adscrita al tipo de cambio existente, 1 049 pesos por dolar. La primera se elevó rápidamente durante 1962, llegando a 2 320 pesos a fines de ese año. La segunda fue suprimida en octubre de 1962, subiendo rápidamente hasta situarse en el nivel de 1 545 pesos en diciembre de ese año y más de 2 000 pesos a fines del año siguiente. En el informe del Comité de los Nueve, antes citado, (p. 20), se indica que "la devaluación del escudo, al incrementar el costo de los artículos importados y de los exportables en un 75 por ciento, propició el reinicio de la espiral precios-salarios". Respecto a los niveles de septiembre de 1962, el costo de la vida en julio de 1963 mostraba un alza de 43 por ciento.

^{92/} Exposición de la Hacienda Pública, noviembre de 1964.

se debió a una disminución de las importaciones, a la recuperación de las exportaciones (en lo principal por un mercado más favorable para el cobre^{93/}) y a que se mantuvo la corriente de créditos externos oficiales, aunque no la de capital privado.^{94/}

Otro campo en que se perciben diferencias con las tendencias del trienio 1959-61 es el fiscal. Los ingresos corrientes aumentaron ligeramente ^{95/} y los gastos ordinarios disminuyeron en 1963-64.^{96/} Sin embargo, como aumentó también en 1962-64 el monto total del gasto, por mayores desembolsos en inversiones y amortizaciones,^{97/} el desequilibrio básico no se alteró significativamente.

Por último, - y dejando de lado el campo monetario, que continuó operando dentro del patrón preestablecido - podría destacarse que las nuevas circunstancias obligaron a rectificar las posiciones en materia de controles o intervención en el área de los precios y las remuneraciones. A la vez que se intentó controlar los movimientos de precios desatados por la devaluación y sus repercusiones, el gobierno debió participar más activamente en la determinación de sueldos y salarios, tratando, sí, de no alterar las orientaciones generales antes trazadas.

^{93/} Entre 1961 y 1963 las ventas de la "gran minería" subieron de 377 millones de dólares a 445 millones. (Cifras contenidas en el Informe del Comité de los Nueve antes citado.)

^{94/} El saldo neto de capital oficial aumentó de 48 millones de dólares en 1961 a 98 millones y a 134 millones en los años siguientes, estimándose en 208 millones para 1964. En cambio, el saldo de capital privado bajó de 113 millones en 1961 a 14 millones en 1962, tornándose negativo en 1963 y 1964 (-10 millones y -76 millones, respectivamente). Exposición sobre la Hacienda Pública, 1964, op. cit.

^{95/} En escudos de 1960, pasaron de 740 millones en 1961 a 781 millones en 1962 y a 765 millones en 1963, estimándose en 778 millones para 1964. Ibid.

^{96/} En los mismos términos reales subieron de 662 millones en 1961 a 735 millones en 1962, para descender a 666 millones y 661 en 1963 y 1964. Ibid.

^{97/} Los gastos totales se elevaron de 943 millones a 1 038 millones entre 1961 y 1962, para sumar 998 y 982 millones en 1963 y 1964. Ibid.

Para cerrar esta visión sumaria de los cambios de la política económica en los años 1962-64, vale la pena destacar que la reaparición de fuertes presiones inflacionarias no significó desplazamiento del objetivo-desarrollo, como podría haber ocurrido. El incremento absoluto y relativo de las inversiones públicas así lo indica.^{98/} En ello influyó, sin duda, la relación entre las decisiones sobre créditos externos y las iniciativas tomadas en favor de la actividad económica.

m) Evaluación de la experiencia

El cotejo de los objetivos establecidos con los resultados o tendencias sobresalientes servirá para iniciar la discusión de la experiencia de política económica en el período 1959-64. En primer lugar conviene analizar separadamente lo proyectado y lo acaecido en los dos planos básicos de la acción - el relacionado con la estabilidad y el dirigido al desarrollo - para intentar después una apreciación de conjunto.

Cuadro VII-28

CHILE: VARIACIONES DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

(Porciento)

	<u>De año a año</u>	<u>De diciembre a diciembre</u>
1957	28.7	17.3
1958	25.9	32.5
1959	38.6	33.3
1960	11.6	5.4
1961	7.7	9.7
1962	13.9	27.7
1963	44.3	45.4

Fuente: Exposición de la Hacienda Pública, 1964.

^{98/} Su participación en los gastos totales se elevó de alrededor de un 22 por ciento en 1960-61 a poco más del 25 por ciento en 1963-64. Ibid.

Para entrar al primer tema puede tenerse a la vista el curso de los movimientos de precios en los años de referencia, considerando tanto las variaciones del promedio de un año a otro como las de diciembre a diciembre.

Cualquiera sea el indicador, la tendencia básica se perfila con relieve. Después de una reactivación del proceso inflacionario en 1959 ^{99/} y que corresponde a la fase de ajustes y montaje del nuevo modelo, el ritmo de alza se debilita notoriamente, ^{100/} llegando a un punto que, por la medida chilena, se consideró como casi equivalente a la estabilidad. Sin embargo, a partir de 1962 la inflación recupera bríos y en el bienio final alcanza una velocidad que excede holgadamente a la de los años iniciales y se aproxima a la de los años anteriores a 1955. ^{101/} La curva de los acontecimientos difirió bastante de las que caracterizó el lapso 1956-58, pero en ambos, a la postre, se frustraron los empeños por dominar cabalmente la arraigada inclinación al desequilibrio del sistema.

La relación entre ese curso y la crisis de divisas al final de 1961 no requiere mayor explicación. Otros factores o presiones, sea de las remuneraciones o del área monetaria-fiscal, parecen haber tenido un papel secundario y la relativa estabilidad de precios en ese año es claro indicio de lo afirmado.

Lo que sí demanda atención es la naturaleza y orígenes de aquel grave trastorno del balance de pagos. A este respecto, lo primero que debe subrayarse es que esta vez, a la inversa de otras "explosiones" inflacionarias, el punto de partida inmediato no estuvo en un decaimiento considerable de las exportaciones, que repercutió en cadena sobre los mecanismos internos de propagación, comenzando por los ingresos fiscales. Como ya se hizo presente, la declinación de las ventas al exterior en 1961 fue muy pequeña, y además, se compensó con una entrada mayor de capitales.

^{99/} En los meses finales de 1959 se debilitó considerablemente el impulso alcista, y se registraron descensos del costo de la vida en noviembre y diciembre.

^{100/} En 1960 y 1961, las variaciones mensuales medias fueron de 0.4 y 0.9 por ciento, respectivamente. Instituto de Economía, *op.cit.*, cuadro 31.

^{101/} En 1964, según la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda al presentar un proyecto de reajuste de remuneraciones de los asalariados, el alza de precios en el año alcanzó a 38.4 por ciento. Diario La Nación, 6 de enero, 1965.

El desequilibrio provino del otro lado del intercambio, esto es, de las importaciones, que se acrecentaron más allá de lo que permitía la ya holgada capacidad de pagos, comprometiendo las reservas del Banco Central y alcanzando un nivel nunca logrado en las décadas anteriores.

Se ha atribuido la principal responsabilidad en ese curso a la congelación del tipo de cambio y no cabe duda de que se trata de un aspecto sobresaliente. Sin embargo, es útil tener presente que ella no condujo a una sobrevaluación del escudo mayor que la registrada en otros años o períodos, por la obvia razón de que los precios subieron muy poco. Durante el primer quinquenio de los años cincuenta, por ejemplo, la distancia entre el tipo de cambio medio y el teórico de paridad fue más marcada que en 1961 ^{102/} y si no se precipitó un desequilibrio parecido fue, simplemente, porque la demanda estaba controlada por diversos medios. Puede verse, entonces, que la crisis en esta oportunidad más reciente debe vincularse también con otro elemento: la liberalización del régimen de importación. Fue la asociación de este objetivo con la fijación de la tasa lo que rompió el equilibrio del balance de pagos y por derivación, frustró el esfuerzo de estabilización.

Debe seguirse el análisis e inquirir sobre las motivaciones de esa conducta, tan evidentemente arriesgada. Una de sus raíces, sin duda, está en el patrón doctrinario que inspiraba el esfuerzo, pero también debe tenerse en cuenta que la expansión vigorosa de las importaciones correspondía a la lógica del modelo de acción. Es lógico pensar, por ejemplo, que la tasa excepcionalmente baja del alza de precios en 1961 no habría sido lograda sin la también inusitada corriente de bienes y servicios extranjeros. Dicho en otra forma, si se hubiera adoptado una actitud más estricta o previsor, tal vez habría tenido que lidiarse con un aumento mayor de los precios, con las eventuales repercusiones sobre los resortes de propagación.

Sin embargo, aun tomando en cuenta todo eso, parece claro que la situación general en ese lapso 1959-61 ofrecía posibilidades de optar por

^{102/} El primero fluctuó alrededor del 54 por ciento del de paridad. En 1961 fue equivalente al 69 por ciento. Instituto de Economía, op.cit., cuadro 42.

diversas alternativas de comportamiento, esto es, el radio de maniobra de la política económica era relativamente amplio. Aparte la contención del ritmo de alza de los precios y la fuerza política del régimen, debe tenerse presente el amplio apoyo exterior, que no flaqueó ni siquiera después de la conmoción de fines de 1961.

Sea como fuere, el hecho es que el deterioro de las cuentas exteriores hasta un extremo insostenible no encontró freno oportuno ni por el lado de las franquicias para importar ni en la devaluación del tipo de cambio, que podría haberse aplicado gradualmente y en dosis graduada al compás de la disociación de los precios internos y externos y aprovechando las ventajosas circunstancias antes subrayadas.

Sería impropio atribuir esa pasividad a despreocupación oficial o inadvertencia de los comandos técnicos por cuanto el asunto fue objeto de continuas discusiones, primero en el medio responsable y posteriormente en el ámbito público. Si bien es probable, como se ha sostenido, que algunas autoridades financieras y monetarias pecaron de optimismo infundado al presumir que el desequilibrio creciente podría corregirse espontáneamente, las razones sobresalientes de la omisión y de su desenlace seguramente radican en otros factores más sustantivos. Por una parte, gravitaron los temores respecto a las derivaciones inflacionarias de una modificación de la conducta adoptada. A este respecto, y sin perjuicio de lo anotado anteriormente sobre las condiciones objetivas favorables para encarar ese riesgo, no puede olvidarse que la experiencia pasada ha llevado a la opinión pública chilena a asociar causalmente las depreciaciones del tipo de cambio con el recrudecimiento de la inflación, aunque a menudo las primeras hayan sido consecuencia inevitable del alza interna de precios y del correspondiente y progresivo desajuste con los precios en el exterior. En estas circunstancias aun una coalición política aparentemente tan poderosa como la que apoyaba la administración se encontraba minada por la resistencia tradicional a la devaluación, sin mencionar, por cierto, su recelo en proporcionar un motivo de crítica tan socorrido a las fuerzas de oposición.

Pero la anterior es la raíz más visible y obvia de la inacción oficial en las cuestiones examinadas. También debe tenerse en cuenta que algunos instrumentos delineados para servir la política económica terminaron por

/levantar vallas

levantar vallas para la consecución de sus fines, en una clara ilustración de las posibles contradicciones entre medios y objetivos. Tal fue el caso, por ejemplo, del régimen de créditos y deudas internas pactados en moneda dolar, imaginado para promover el ahorro nacional y el regreso de capitales emigrados o foráneos y que se extendió a toda clase de fines, desde el financiamiento de operaciones productivas hasta la compra de automóviles. Sin entrar en el análisis de sus virtudes y defectos concretos, lo cierto es que el sistema creó un nuevo bloque opositor a cualquier depreciación del tipo de cambio, que implicaba, claro está, el inmediato reajuste de las obligaciones. A este conjunto de resistencias antidevaluacionistas habría que sumar los intereses favorecidos por la liberalización de las importaciones, que, naturalmente, se encontraban en situación excepcional con la combinación de franquicias y sobrevaluación.

Era formidable, en consecuencia, la asociación de fuerzas que se oponía y que de hecho impidió el alivio o postergación de la crisis del balance de pagos. Si en el pasado y por lo general, la oposición a las depreciaciones se había centrado en los medios políticos más ligados a la masa de consumidores, por los efectos de las mismas sobre los precios de las importaciones de consumo, que tan seriamente pesan en la realidad chilena, ahora ella se extendió en un frente muchísimo más amplio por las razones antedichas. No debe, pues, sorprender que sólo se consiguiera poner freno al proceso solamente al llegar a un punto en el cual ni reservas ni créditos podían hacer operar el sistema. Aun así, vale la pena acentuar que si bien el colapso se registró al final de 1961, tuvieron que pasar varios meses, hasta octubre de 1962, para que se decretara oficialmente una devaluación y se alterara con vigor y generalidad todo el régimen de importaciones, lo que es otro indicio sugestivo del vigor de las resistencias contra el cambio de circunstancias.

De lo dicho podría quizá argüirse que, de haberse salvado tan poderosos obstáculos, en forma de lidiar con más presteza con el deterioro del balance de pagos, la estabilización no habría sufrido aquel serio quebranto y podría haberse sostenido. No es posible responder objetivamente a esa cuestión. Si bien es cierto que la situación habría sido más manejable, no lo es menos que el modelo de política seguido padecía de algunas debilidades fundamentales que las radicadas en el solo plano operacional.

/En efecto,

En efecto, aunque se hubiera seguido una conducta más estricta, el funcionamiento del esquema habría continuado dependiendo del crédito externo en la medida que no hubiera crecido el ingreso de las exportaciones y/o no hubiera avanzado más dinámicamente la sustitución de importaciones agropecuarias e industriales, de modo de permitir una mayor expansión autónoma del sistema productivo,^{103/} que relajara la propensión a importar o hiciera más viable su control.

De no darse esas circunstancias, que en verdad no se presentaron, es comprensible que frente a servicios y amortizaciones crecientes de la deuda externa, la sobrevivencia del programa habría estado supeditada a que se mantuviese e incrementara la incorporación de capitales extranjeros. El problema fue resumido en forma muy precisa por el estudio del Instituto de Economía: "para que el modelo hubiera podido seguir operando se habrían requerido nuevos préstamos externos en aumento constante ... o que hubiera habido una mayor respuesta en lo que se refiere a inversiones privadas extranjeras y/o a sustitución de importaciones y crecientes exportaciones, lo que no se produjo".^{104/}

Si se estima como improbable la posibilidad apuntada, esto es, la de una afluencia constante y creciente de crédito exterior, cabe pensar que el esquema, tal como estaba planteado o se desenvolvió, tenía escasa probabilidad de perpetuarse y que los errores de cálculo en las decisiones sobre tipos de cambio y facilidades para importar que gestaron la crisis de 1961 solamente precipitaron el desenlace.

La consideración de estos aspectos lleva naturalmente al examen de la política de desarrollo, ya que a ésta, en principio, le correspondía crear aquellas condiciones básicas para independizar o disminuir la dependencia de la economía interna del endeudamiento exterior.

^{103/} Este segundo requisito podría haber exigido mayores importaciones. Aunque esto no debilita sino que refuerza el raciocinio, diversos indicios hacen suponer que podría haber ocurrido un crecimiento de distintas actividades sin mayores demandas de importación en especial en el campo agropecuario. Por otro lado, dado el nivel relativamente alto de importaciones puede suponerse que podría haberse sustentado el proceso modificando su composición sin necesidad de aumentar su monto absoluto.

^{104/} Instituto de Economía, op.cit., p. 238.

n) Esfuerzo de desarrollo

Si se comienza con los aspectos generales de mayor gravitación para una política de desarrollo, cabe destacar en primer término que la inversión nacional se acrecentó tanto en términos absolutos como relativos. Su parte más vital (capital fijo) alcanzó a representar en 1961-62 poco menos del 13 por ciento del producto geográfico bruto, siendo que con anterioridad a 1957-58 había fluctuado habitualmente por debajo del 9 por ciento.^{105/}

También tuvo características auspiciosas la evolución del componente de las inversiones. Como puede verse en el cuadro VII-29, a pesar del vigor de la actividad de la construcción, la participación de la partida maquinarias y equipo se elevó apreciablemente en los últimos años considerados, gracias al crecimiento absoluto del total.

Cuadro VII-29

CHILE: COMPOSICION DE LA INVERSION GEOGRAFICA EN CAPITAL FIJO

(Por ciento)

	1954-1955	1962-1963
Construcciones y otras obras	<u>50.6</u>	<u>46.8</u>
Edificios	35.3	26.6
Obras públicas	10.7	15.6
Otras obras	4.6	4.6
Maquinaria y equipo	<u>49.4</u>	<u>53.2</u>
Importados	45.2	48.4
Nacionales	4.2	4.8
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Cuentas Nacionales de Chile, 1940-62 y 1958-63, op.cit.,
Cuadros 5 B y 4 B.

^{105/} Cuentas Nacionales 1940-62, op.cit., cuadro 13.

/Por otro

Por otro lado, y en relación con lo anterior, aunque no mejoró la participación de las importaciones de bienes de capital en el total, aumentaron marcadamente: de un promedio de alrededor de 157 millones de dólares en 1957-58 a 237 millones en 1959-61 (en 50 por ciento).

Otro aspecto auspicioso fue la contribución pública al esfuerzo de inversión. Su monto y su representación se elevaron con respecto a años anteriores, siguiendo, por lo demás, la tendencia del total del gasto fiscal, que se estima habitualmente como otra influencia expansiva para el desarrollo interno. (Véase el cuadro VII-30.)

Cuadro VII-30

CHILE: GASTOS FISCALES E INVERSION

	Gastos fiscales (En miles de es- cudos de 1960)	Por ciento de los gastos de inversión
1958	691	18.4
1959	785	22.2
1960	903	22.8
1961	943	21.8
1962	1 038	23.6
1963	998	25.3
1964 <u>a/</u>	1 039	23.1

Fuente: Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional, mayo de 1964.

a/ Estimación.

A los datos generales registrados pueden agregarse otros que significan cambios importantes en el sistema productivo. En primer lugar, llama la atención la extraordinaria recuperación y avance del sector de la construcción, que abarcó tanto el área de la vivienda como la infraestructura o capital social básico. Si en el período anterior analizado fue ese sector, o parte de él, particularmente afectado por las medidas restrictivas, le

/correspondió ahora

correspondió ahora ser el centro principal de los afanes expansivos. El esfuerzo estatal en materia de construcción residencial se apreciaba en el Cuadro VII-31.

Cuadro VII-31

CHILE: VIVIENDAS TERMINADAS POR EL SECTOR PUBLICO

	1953-58	1959-63
Número	26 070	84 460
Metros cuadrados	1 691 171	4 692 361

Fuente: Mensaje del Presidente de la República, op.cit.

No es menos llamativa la evolución de las inversiones relacionadas con el sistema de transporte. (Véase el cuadro VII-32.)

Cuadro VII-32

CHILE: INVERSIONES EN OBRAS PUBLICAS Y BIENES DE CAPITAL
RELATIVAS A TRANSPORTE

(Miles de escudos de 1960)

	1954-58	1959-63	Por ciento variación
Camino ^{a/} y aeródromos	124.5	267.6	115
Puertos	10.7	24.1	125
Ferrocarriles	40.9	209.2	411

Fuente: Mensaje del Presidente de la República, op.cit.

a/ Entre 1959-63 se pavimentaron 2 376 km de carreteras, en circunstancias que el total pavimentado hasta el primer año alcanzaba a 2 683 km.

/Por otro

Por otro lado, la potencia instalada de energía eléctrica aumentó un 32.5 por ciento en el período 1958-63, frente a 14.8 por ciento en el del quinquenio anterior.^{106/} Otro proceso sectorial digno de señalarse se relaciona con la productividad de la actividad fabril. En efecto, si se toman las cifras de los censos de 1952 y 1960, se observa que la población ocupada en la industria se estancó en términos absolutos. Si se relaciona ese dato con el valor de la producción del sector se deduce una elevación del orden del 37 por ciento en la productividad por hombre.^{107/}

Para cerrar estas referencias a los avances que parecen más destacados, podría relacionarse el esfuerzo con las metas establecidas por el plan decenal de desarrollo trazado por la Corporación de Fomento. A este respecto, cabría apenas referirse a los términos del informe ya citado del Comité de los Nueve que, a fines de 1963, expresaba lo siguiente: "Puede señalarse que es muy notable el grado de cumplimiento global alcanzado en la ejecución del Programa de Inversiones, ya que lo realizado representa un 93.5 por ciento de las metas programadas para los dos años".^{108/}

o) Resultados aparentes y algunas hipótesis explicativas

Después de tomar nota de estos signos evidentes y significativos de los logros obtenidos en la persecución del objetivo-desarrollo, conviene contrastarlos con las cifras que registran el ritmo del crecimiento económico en esos años y que aparecen en el cuadro VII-33.

^{106/} Mensaje del Presidente de la República, op.cit.

^{107/} Los datos de población son los registrados en el trabajo del Instituto de Economía, op.cit., cuadro 21. Los de la producción industrial figuran en el cuadro C 23, Cuentas Nacionales 1940-62, op.cit.

^{108/} Se refiere a 1960-61.

Cuadro VII-33

CHILE: PRODUCTO NACIONAL BRUTO

Año	Indice 1960=100	Por ciento (variación anual)	Indice por persona (1960=100)	Por ciento (variación anual)
1958	93.3	2.9	98.0	0.5
1959	93.3	0	95.5	-2.6
1960	100.0	7.2	100.0	4.7
1961	103.0	3.0	100.5	0.5
1962	110.2	7.0	104.9	4.4
1963	112.8	2.4	104.7	0.2

Fuente: Cuentas Nacionales, 1958-63, op.cit., cuadro 6 B.

Puede verse que en su conjunto el período 1959-63 acusa una evolución más favorable que la registrada en la fase anterior, pero menos dinámica que la coyuntura del primer quinquenio de los años cincuenta. Sin embargo, y esto puede ser lo más importante, no podría deducirse de los guarismos una tendencia definida a la expansión sostenida del sistema, como lo sugieren los altibajos del producto y el hecho de que las tasas más altas siguen en general a un retroceso anterior, es decir, parecen corresponder más bien a una recuperación después de una pausa, de manera que la cadencia media del proceso continúa siendo moderada.

El contraste entre los antecedentes presentados en la sección precedente y estos registros finales plantean una interrogación evidente, que se torna más provocativa al considerar que otro factor estratégico, justamente subrayado en los análisis del desarrollo latinoamericano, cual es el estrangulamiento o insuficiencia de la capacidad para importar, no influyó negativamente en este período. Por el contrario, como se ha visto, las circunstancias al respecto fueron muy favorables durante esos años. Las vicisitudes del balance de pagos y el peso del endeudamiento incurrido de ningún modo

/contradicen lo

contradican lo anterior, ya que lo que interesa es el aspecto real de la cuestión, o sea el hecho de que la economía chilena contó efectivamente con una corriente abundante y relativamente estable de bienes y servicios extranjeros.^{109/}

Conviene, pues, barajar algunas hipótesis respecto a las posibles causas de la disociación entre los esfuerzos de desarrollo y los resultados últimos de la política. Lo primero que debería tomarse en consideración es que las cifras sobre la evolución del producto nacional son provisionales y que podrían ser modificados por revisiones posteriores.

Otra reserva obvia es que se trata de un período bastante corto y que algunas consecuencias de la política podrían manifestarse con posterioridad. Esta reflexión debería examinarse en relación con una circunstancia más clara e importante y que tiene que ver con algunos rasgos del esfuerzo inversor en el lapso. Como se explicó anteriormente, éste parece haberse concentrado de preferencia en dos sectores: la vivienda y la infraestructura, (sistema de transporte, carreteras y energía). Ahora bien, es sabido que la acumulación de capital en estos renglones presenta una relación producto-capital relativamente baja, esto es, el rendimiento en términos de bienes y servicios generados es más bien reducido en relación con el capital requerido, a la vez que la maduración o efectos de las inversiones se registran a plazos más dilatados que lo que sucede con la incorporación de otros activos productivos.

Por otro lado, aunque es evidente que la expansión de las construcciones genera impulsos sucesivos para las actividades que las sirven, también es posible que el nuevo y más alto nivel de operaciones haya representado en parte la puesta en movimiento de recursos que habían sido paralizados en la fase anterior, de modo que el efecto neto puede haber sido menos de lo que se percibe a primera vista al examinar los años posteriores a 1958.

^{109/} Naturalmente, no debe exagerarse el alcance de esta observación. De ninguna manera son equivalentes el aumento de las importaciones vía endeudamiento y vía expansión de las exportaciones desde el ángulo estrictamente económico. En el segundo caso los efectos multiplicadores, para la economía nacional son, en principio y con alta probabilidad, mayores que si el origen del incremento de importaciones radica en el crédito exterior, en que aquellos efectos se harían sentir en el país proveedor de los bienes y servicios abastecidos.

Otros elementos de juicio para una dilucidación eventual del asunto se desprenden del examen más detenido del comportamiento de algunos sectores productivos. En general, las actividades relacionadas directamente con la producción de bienes, agricultura, minería e industria manufacturera tuvieron un desarrollo menos satisfactorio que el conjunto del sistema. Esto se aprecia con claridad en el cuadro VII-34, donde se presenta el porcentaje del cumplimiento de las metas sectoriales de producción establecidas en el Plan Decenal de la Corporación de Fomento.

Cuadro VII-34

CHILE: CUMPLIMIENTO DE METAS DE PRODUCCION

	Porcientos	
	1961	1962
Agricultura, ganadería y pesca	86	83
Minería	94	90
Industria	89	88
Construcción	113	120
Servicios generales	102	106
Servicios de vivienda	115	116
Servicios de gobierno	132	124

Fuente: Mensaje del Presidente de la República, op. cit.

Especial atención merece la evolución de la agricultura, que ha sido considerada más de una vez como uno de los puntos débiles de la economía chilena. Algunos de los renglones principales del sector agrícola como las producciones de cereales y de leche no crecieron al mismo ritmo que la población. (Aumentaron alrededor de 11 por ciento en el quinquenio de 1959-63 respecto al anterior.)

El desarrollo de la industria fue bastante más satisfactorio. En el quinquenio 1954-63 la producción fabril experimentó un incremento de 39 por ciento con respecto al período anterior, en que apenas registró uno de

7 por ciento. Sin embargo, igual que en el caso de la construcción, no debe desconocerse que la mayor expansión en el último período constituye en parte una recuperación del dinamismo perdido en la fase de aceleración inflacionaria y a raíz del primer ensayo de estabilización.

Por otra parte, el mejoramiento de la productividad que se destacó antes, no parece haber ido a parejas con una ampliación o diversificación apreciable del parque industrial. De este modo, hay razón para suponer que las inversiones realizadas se radicaron de preferencia en las plantas ya existentes, aspecto que también tiene alguna incidencia para la hipótesis de una eventual reducción de la relación producto-capital. En otras palabras y simplificando el problema: la nueva acumulación habría servido para producir más eficientemente los mismos bienes que ya se creaban, antes que para producir otros bienes, dejando parte de las instalaciones obsoletas sin utilización.

Estas observaciones arrojan alguna luz sobre el problema planteado, aunque son insuficientes para aclararlo del todo. Quizá sea útil complementarla con una apreciación de las alternativas que encaraba la política de desarrollo y de la forma y grado en que los acontecimientos se ajustaron a ella. Puede tomarse como punto de partida el hecho de que para avanzar hacia el cumplimiento del objetivo-desarrollo, los recursos productivos disponibles o movilizables podrían haber sido orientados en dos líneas complementarias: una dirigida a acrecentar y diversificar las actividades de exportación; la otra, a proseguir o reactivar el proceso de sustitución de importaciones en aquellos productos agropecuarios e industriales que fueran más viables, a la luz de las circunstancias económicas, tecnológicas, financieras y, por cierto, de su potencial de exportación. Para todo esto se contaba, aparte las bases establecidas por la evolución pasada (por ejemplo, un complejo relativamente amplio de industrias intermedias y un núcleo de empresas dedicadas a los bienes de capital), con el apoyo de la holgada capacidad para importar, que permitía crear, renovar o elevar la productividad de actividades promisoras.

Respecto a lo ocurrido con las exportaciones, ya se vio que su corriente fue relativamente alta y estable en el período pero no se ajusta al rápido paso que marcaban las compras al exterior. Por otro lado, y lo que es quizás más significativo, no llegó a producirse una diversificación apreciable en su

/composición tradicional,

composición tradicional, dominada por la participación del cobre, cuyo valor entre las exportaciones chilenas se mantuvo sin mayores variaciones ligeramente por debajo del 60 por ciento en el período 1959-63. La de los productos industriales y agropecuarios no experimentó mayores variaciones. (Véase el cuadro VII-35.)

Cuadro VII-35

CHILE: APOORTE DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES Y AGROPECUARIAS

(Millones de dólares)

	1960	1961	1962	1963
Industriales	28.3	36.0	26.5	30.1
Agropecuarias	31.4	34.2	30.3	32.6

Fuente: Exposición de la Hacienda Pública, op. cit.

En cuanto a la otra línea de acción - la sustitución de importaciones - se dijo ya que la participación de la producción de bienes y servicios nacionales en la oferta global se redujo. De por sí ello no puede calificarse como un hecho negativo si corresponde a un incremento de las exportaciones más que proporcional al aumento del producto nacional y no, como sucedió realmente, un endeudamiento externo creciente.

En sus términos más generales, el problema puede justipreciarse a la luz de los cambios en la composición sectorial del producto bruto. No es ésta la oportunidad para entrar a fondo en la discusión del asunto; sin embargo, bien se sabe que en un desarrollo dinámico va modificándose la importancia relativa de las actividades, lo que es, a la vez, causa y consecuencia de la elevación de los niveles de ingreso y de la transformación correspondiente del patrón de la demanda efectiva. En este proceso, tiende en general a acrecentarse la significación de algunos sectores, sobre todo el de las industrias manufactureras, y entre ellas especialmente las llamadas

/dinámicas (de

dinámicas (de bienes de capital y consumo durable) a las cuales corresponde de preferencia llevar adelante la sustitución de importaciones.

El desarrollo reciente de la economía chilena no parece ajustarse al modelo habitual de esas transformaciones en el sistema productivo. Aún más: los datos disponibles sugieren una especie de regresión estructural, dado que el sector estratégico pierde posición relativa en el conjunto (véase el cuadro VII-36 en que se registran también las tasas de crecimiento de los otros sectores).

Cuadro VII-36

CHILE: ORIGEN POR RAMAS DE ACTIVIDAD DEL PRODUCTO GEOGRAFICO
BRUTO A PRECIO DE MERCADO

	Tasas acumulativas anuales	Porcentajes	
	1954/55-1962/63	1954/55	1962/63
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	-1.0	13.3	9.6
Explotación de minas y canteras	5.6	4.1	6.0
Industrias manufactureras	1.7	23.5	18.1
Construcción	6.2	2.4	3.5
Servicios básicos	4.5	7.2	8.4
Comercio y banca	3.5	23.7	27.0
Propiedad de vivienda	3.5	7.9	8.9
Administración pública y defensa	5.4	8.5	8.4
Otros servicios	3.0	9.4	10.1
<u>Total</u>	<u>3.2</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CORFO, Cuentas Nacionales 1958-63, cuadro 3B. Para obtener el promedio 1954/55 se aplicó la variación de las series publicadas en Cuentas Nacionales 1940-62, op. cit. cuadro 2D a las primeras.

/Se aprecia

Se aprecia de inmediato el ritmo lento de expansión y la marcada reducción del porcentaje que representan las industrias manufactureras. Aunque revisiones posteriores pudieran indicar que el retroceso fue menos acentuado, difícilmente haría que la tendencia se invirtiera.^{110/}

Aún más desfavorable es la pérdida de importancia del sector agropecuario, que de ninguna manera puede explicarse por la baja elasticidad-ingreso de la demanda porque el ingreso por persona registró un pequeño aumento y se trata de un sector clave en muchos aspectos, incluso el de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones.

La minería, la construcción y los servicios básicos (energía, transporte, comunicaciones, etc.) tuvieron una evolución más propicia, aunque no pudo contrapesar los otros cambios ni la mayor participación del aparato intermedio, comercial y financiero, y de la variedad de servicios personales, que, por lo demás, han absorbido la fuerza de trabajo que no encontró cabida en los sectores productores de bienes.^{111/} Como es bien sabido, estos fenómenos tienen diferente significado en las economías subdesarrolladas y en las industrializadas, donde la expansión dinámica de los servicios es fruto del progreso técnico de las actividades productoras de bienes y del alto nivel de ingresos.

A la luz de estos hechos puede apreciarse con mayor claridad que el considerable esfuerzo de inversión realizado en el período amplió y mejoró la infraestructura del sistema, lo mismo que la disponibilidad de viviendas, pero aparentemente no creó las nuevas instalaciones que pudieran promover la industrialización y el progreso agrario y que, junto con las antiguas, pudieran influir sobre el mercado exterior en grado suficiente como para alterar el cuadro general.

^{110/} La situación se reproduce en el plano ocupacional. En 1940 la fuerza de trabajo empleada en la industria manufacturera alcanzaba al 18.2 por ciento de la total; el porcentaje llegaba al 19.1 en 1952 reduciéndose a 17.2 en 1960. Véase Bruce Herrick "Efectos económicos de los cambios demográficos en Chile, 1940-1960", Economía, revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, (2o y 3er trimestre, 1964).

^{111/} El porcentaje de población activa ocupada en este sector bajó de 60.6 por ciento en 1940 a 55.8 en 1960. (Instituto de Economía, op. cit., cuadro 22.)

p) Las relaciones con la estabilidad

El poco éxito logrado en la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones parece ser el antecedente fundamental para explicar también la precariedad de los resultados que se alcanzaron en la consecución de la estabilidad. Sólo transformaciones estructurales importantes con relación a ambos aspectos podrían haber creado una base menos precaria que el endeudamiento externo, el que, en realidad, sólo podía considerarse como un punto de apoyo necesario, pero transitorio, para alcanzar aquellos propósitos. Difícilmente, es claro, la diversificación en ambos podría haber eliminado las presiones sobre el balance de pagos, salvo que se hubiera logrado un progreso espectacular en las exportaciones. Sin embargo, el cuadro de la política económica habría sido más manejable. Volviendo a ese otro elemento principal de desequilibrio que han sido las finanzas públicas, debe señalarse que, aparte todas las posibilidades de reformas impositivas, una condición esencial para elevar la recaudación parece ser un ritmo más vigoroso en el crecimiento de los ingresos nacionales. De otra manera, la sustracción de recursos por parte del fisco, - que en el hecho aumentó - encontrará extremada resistencia.

En consecuencia, las dos grandes cuestiones que han preocupado a la política económica parecían estar íntimamente vinculadas y son en verdad interdependientes. Un esfuerzo por lograr la estabilidad, por concertado y hábil que sea, difícilmente encontrará la base de apoyo requerida si no lo acompañan transformaciones de la estructura económica que abran paso a un desarrollo dinámico y menos vulnerable a las variables externas. Y éste, por su lado, sólo podrá ser posible si hay condiciones de estabilidad suficiente de tal suerte que pueda llevarse adelante una política de inversiones que permita en términos cuantitativos y cualitativos promover los ajustes y ampliaciones necesarios de la estructura productiva.

q) La magnitud de la tarea

Es sin duda más fácil señalar los requisitos para una campaña de desarrollo activo y de estabilidad que definir una pauta concreta de acción y eliminar los obstáculos que a ella se oponen, sobre todo cuando éstos no admiten remedios inmediatos sino que exigen un esfuerzo persistente y prolongado.

La situación chilena es muy particular. El proceso de industrialización superó hace tiempo la fase llamada de sustituciones fáciles y encuentra dificultades considerables para avanzar ya sea en el ámbito interno o abriéndose hacia el exterior. En algunos campos, como en la agricultura, hay una vasta tarea por realizar en la que influyen complejas variables económicas e institucionales. Por si todo esto fuera poco, la política económica deberá acomodarse a una estructura sociopolítica de caracteres especiales que se distingue entre otras cosas, por un alto nivel de expectativas y no pocas dificultades en conseguir el apoyo mayoritario para acciones que exigen persistencia y determinación, pues sólo pueden fructificar a cierto plazo.

Capítulo VIII

LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

A. ASPECTOS GENERALES

1. La planificación

En este capítulo se trazará, a grandes rasgos, un panorama general del estado de la planificación en América Latina. Para ello, se describirán los organismos de planificación, se examinarán los planes de desarrollo elaborados y se analizarán algunos aspectos de su ejecución. En primer término, se delinearán, sobre la base de los textos legales y la experiencia real, la forma como está organizada la planificación en cada país de América Latina: qué organismos funcionan actualmente, cómo se integran, cuáles son sus objetivos y qué tareas han realizado; en seguida, se reseñará el contenido de los planes ya elaborados, considerando en particular su estrategia, las tasas de crecimiento que proponen, las necesidades de inversión, el financiamiento y el balance de pagos; por último, se referirán algunas notas típicas respecto a la ejecución de los planes, para lo cual se puntualizará el cumplimiento de las metas de crecimiento, de inversión, de comercio exterior y de las medidas generales de política económica recomendadas.

Ya se ha recordado en la Introducción de esta Tercera Parte cómo la necesidad de evaluar situaciones de conjunto, coordinar objetivos y medios, y tomar decisiones dentro de un sistema global y consistente, llevó a la adopción de políticas que pretenden acercarse cada vez más a la planificación. No se pasó entonces de la irracionalidad a la lógica y la coherencia, pues anteriormente también se habían aplicado criterios bien definidos, sino que se tendió a aplicar un enfoque integral donde sólo existía una visión fragmentaria. Así, hace algo más de una década se comenzó en varios países latinoamericanos a elaborar una interpretación comprensiva de la realidad, sistemática y congruente, con análoga metodología, partiendo del diagnóstico, que permite identificar y cuantificar las variables más importantes, hasta el plan en sí, que hace compatible esas variables en

/función de

función de los objetivos deseados, propone soluciones y las instrumenta en orientaciones generales y medidas concretas. Actualmente, al final del período que podría llamarse preparatorio, la situación en cuanto a organismos de planificación y planes, es la que se esboza a continuación.

2. Los organismos

a) La situación actual

Actualmente, se advierte en América Latina un panorama nuevo: en los últimos años se han creado oficinas de planificación en todos los países y todas ellas están elaborando planes. La mayor o menor información de que se disponía en cada caso, determinaron el ritmo y la profundidad de los trabajos. Algunos países han debido comenzar por calcular su población y por elaborar sus cuentas nacionales; otros, sobre la base de estudios previos, ya tienen su plan o lo terminarán a la brevedad. En conjunto, es probable que entre 1965 y 1966 todos los países de América Latina cuenten con su plan global de desarrollo, que constituye el punto de partida de la planificación. Este proceso no sólo implica la redacción de un plan, sino que supone la organización de un sistema institucional, que va desde la creación de organismos y la coordinación de los existentes, hasta la aplicación de un nuevo procedimiento, estilo y mentalidad en todos los niveles administrativos. Puesto que la finalidad consiste en perfeccionar constantemente la calidad de las decisiones del gobierno, no basta con la tarea relativamente sencilla de crear o reacomodar instituciones; la administración toda debe adoptar una nueva actitud e, incluso, cambiar su rutina.

Para elaborar planes, es necesario establecer organismos que normalmente produzcan orientaciones, las conviertan en programas concretos de acción y en medidas de gobierno y que controlen y revisen periódicamente todo el proceso. Actualmente, la mayoría de los países latinoamericanos están en la etapa de creación y de organización del sistema de planificación. Para valorar cada situación sería necesario un estudio en particular; sin embargo, pueden señalarse algunas características comunes a todos ellos.

/b) Organismos

b) Organismos de orientación general

Los organismos de orientación general son asesores y existe una división entre el plano político y el técnico. Por lo general, actúa un Consejo, que preside el Presidente de la República o el Ministro de Economía y que integran los ministros y altos funcionarios con responsabilidades económicas y sociales, cuya misión es la de impartir las normas básicas a que deberá ajustarse el plan y aprobarlo una vez elaborado. En estos organismos se debate también la política económica del gobierno, por lo que se los utiliza para coordinar la acción de los diversos ministerios entre sí y con la oficina de planificación; sobre todo, para impedir que la política económica a corto plazo, que se adopta sin consultar a la oficina de planificación, contradiga al plan. En algunos países, se da participación en ellos a los sectores privados.

Junto a estos Consejos, que señalan la orientación general, actúan los organismos técnicos encargados de elaborar el plan. En algunos casos, constituyen la Secretaría del Consejo y en otros se trata de organismos especializados independientes e incluso anteriores al Consejo. La evolución de varios países, muestra que al principio fueron reuniones de coordinación entre funcionarios técnicos que desempeñaban otras tareas y se convirtieron después en organismos autónomos cuya función específica es la de elaborar y controlar el plan y asesorar sobre política económica.

c) Organismos sectoriales

Para que el proceso de planificación sea viable, es necesario que la oficina central de planificación esté integrada en el sector público, sobre todo con las oficinas sectoriales y regionales. Debe producirse una interacción: las normas generales elaboradas por la oficina de planificación se deben ir particularizando y traduciendo en medidas concretas en cada ministerio y dirección específica; y recíprocamente, de cada oficina deben emanar proyectos que se coordinarán a nivel ministerial y pasarán a la oficina de planificación. Este procedimiento exige crear unidades de programación en los ministerios y unidades sectoriales en la oficina de planificación; cuando éstas no existen son suplidas por la propia oficina de planificación. Pero en general se procura que los organismos ejecutores de los planes sean en primera instancia los encargados de formularlos, de acuerdo con las normas generales establecidas

/por la

por la oficina de planificación, para que ésta, en una segunda etapa, consolide y coordine los planes sectoriales. En la etapa de elaboración, la coordinación es esencial para disponer de la información, no sólo estadística sino también de las intenciones o programas de cada ministerio o entidad autónoma; en la de ejecución, para controlar el cumplimiento y reajustar el plan. Otro enlace imprescindible es aquel entre las oficinas de planificación y las de presupuesto, para que éste sea la expresión fiscal anual del plan. También es de la mayor importancia la relación permanente y rutinaria de la oficina de planificación con los organismos de información económica; sólo así es posible la revisión anual del plan.

En la práctica, si bien se considera la política general del gobierno en el Consejo Económico o su equivalente, no se ha logrado aún en la mayoría de los casos coordinar institucionalmente el plan global con los planes sectoriales y con el presupuesto; en los países en que se ha obtenido mayor éxito, ha sido primordialmente por la intervención personal de los responsables de la conducción política y económica. En nueve países existen oficinas sectoriales de planificación en ministerios y entes autónomos, pero su comunicación con la oficina central de planificación casi nunca es fluida y en la práctica son frecuentes las desinteligencias entre los ministros y las oficinas de planificación. En lo que respecta a la coordinación entre planes y presupuestos, en Bolivia, Colombia y Venezuela existe dentro de la oficina de planificación una sección encargada de analizar los presupuestos sectoriales y en Panamá la oficina de presupuesto depende de la Dirección General de Planificación; pero por lo general, la coordinación se realiza por medio de contactos informales, si bien en algunos casos la legislación prevé la participación de la oficina de planificación en la elaboración del presupuesto. Un serio problema se plantea con las empresas del estado, que prestan la mayor parte de los servicios públicos y en algunos países cumplen importantes actividades industriales, y que suelen realizar una política independiente y comportarse respecto al plan como si fueran empresas privadas. Es frecuente que cada una de ellas, desvinculada del gobierno central, de las otras empresas públicas y del plan, realice su propia política económica.

/d) Organismos

d) Organismos regionales

La necesidad de localizar las inversiones previstas en el plan y de promover el desarrollo de ciertas zonas, origina la constitución de tres clases de organismos de planificación regional: la dependencia especializada dentro de la oficina central de planificación, las entidades creadas por los gobiernos locales y las corporaciones autónomas regionales.

En general, las oficinas de planificación tienen una sección de economía regional, en la que se examina la promoción regional y la localización de ciertas inversiones previstas en el plan nacional; se considera en forma global el proceso de desarrollo y se plantean problemas tales como la opción entre desarrollar lo atrasado o invertir donde sea más retributivo o la elección de un limitado número de regiones dentro de las cuales volcar las inversiones y la cooperación técnica para superar en ellas el punto crítico a partir del cual puede proseguirse con las propias fuerzas locales.

Las oficinas creadas por los gobiernos regionales suelen dar representación a las fuerzas económicas locales y tienden a impulsar el desarrollo de la región casi siempre independientemente de consideraciones de orden nacional. En algunos países, se ha tratado de coordinar los organismos regionales entre sí y con los nacionales.

Las corporaciones autónomas regionales son las que con mayor vigor han impulsado el desarrollo regional, pues no sólo han programado el desarrollo, sino que han realizado inversiones y coordinado las que efectúan los ministerios y otras entidades nacionales y obtenido financiamientos.

e) Vinculación con el sector privado

La vinculación de los organismos de planificación con el sector privado, no se ha establecido o ha sido débil. En general, no se ha utilizado el plan como medio para llevar la representación de empresarios y obreros a la elaboración de la política económica y para introducir en la discusión a los grupos cuya colaboración será indispensable para el posterior cumplimiento del plan.

En un sistema económico como el de América Latina excepto Cuba, la mayor parte de las inversiones que establecen los planes están a cargo del sector privado; pero ocurre que por falta de consulta y de información se ignora si las metas fijadas pueden lograrse (por ejemplo, si existen empresas con financiamiento, equipos y mano de obra adecuados) y si los

/empresarios privados

empresarios privados realmente las desean y están dispuestos a cumplirlas. Así, la ausencia de conocimiento y contacto dificulta la formulación precisa de una política de estímulos y correctivos que acerque al máximo posible el interés del empresario privado y la conducta que de él requiere el plan.

Pero aun cuando desde el punto de vista del gobierno existan estas lagunas, el plan proporciona al empresario privado una información sobre los instrumentos y fines de la política económica estatal, sumamente valiosos para la orientación de sus propias inversiones.

3. Los planes

Para estructurar un sistema de planificación es menester crear diversos mecanismos, que comprenden, entre otros, los de orientación general a mediano o largo plazo (plan general de desarrollo, planes sectoriales o regionales) y a corto plazo (plan general bienal o trienal y de inversiones públicas) y los mecanismos de operación (planes operativos anuales y presupuestos por programas para el sector público). Es necesario, también, distinguir entre el primer plan y sus sucesivos ajustes y complementaciones; así como en la etapa inicial de preparación de planes la labor es primordialmente de investigación e interpretación, en las fases posteriores - de aplicación y actualización - el esfuerzo es sobre todo de organización.

a) Mecanismos de orientación general

i) Planes generales de desarrollo. Un plan de desarrollo es un factor de integración en lo social y en lo geográfico. Parte de la base de que el bienestar de cada grupo social está ligado al ritmo de crecimiento de la nación en su conjunto; y puede hacer posible en el futuro una política de complementación regional, porque sólo con una visión de conjunto pueden asignarse recursos para acompañar el crecimiento de algunas regiones e impulsar el de otras. Además, es un elemento de continuidad, pues marca una orientación y señala una línea de acción normalmente de plazo más largo que la vida de un gobierno; y es un factor de impulso, porque al determinar el grado de importancia y la urgencia de los problemas, permite utilizar mejor los recursos y concentrarlos, si fuera necesario, en los puntos estratégicos del desarrollo.

/Los planes

Los planes de orientación general incluyen un diagnóstico, proyecciones y metas globales detalladas por sectores, objetivos sociales, metas sectoriales de inversión pública y privada, análisis del financiamiento interno y externo, uso de los recursos naturales y humanos y organización administrativa. Se han elaborado planes generales de desarrollo a mediano y largo plazo en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Venezuela y de corto plazo en Brasil, México y Paraguay. Por su contenido, se trata, en esencia, de programas de inversión pública que señalan una estrategia para el desarrollo nacional y se encuadran en un modelo global de crecimiento.

Los rasgos fundamentales de los planes latinoamericanos - excepto Cuba - son comunes: su ideología se ajusta a las orientaciones básicas de la Carta de Punta del Este; las técnicas de análisis y proyecciones son muy similares y responden a las orientaciones técnicas generales que se han desenvuelto en la CEPAL, y la principal deficiencia consiste en que no establecen con suficiente detalle las medidas de política económica y social, y que son escasos los proyectos concretos de inversión que debieran presentarse para la ejecución del plan.

ii) Planes de inversión pública. Los planes de inversiones públicas detallan la inversión por sectores de todos los organismos estatales (gobierno central, entidades autónomas y empresas del estado) con inclusión de anteproyectos o proyectos. Estos planes suelen contener como marco de referencia un análisis de la inversión pública dentro de la economía nacional; la determinación de las entidades que integran el sector público, las prioridades a observar y un análisis del financiamiento interno y externo de las inversiones públicas. La parte fundamental del plan la constituye un estudio de la situación de cada sector y de las inversiones a realizar por cada entidad pública durante el período que comprende. Se han formulado planes de inversión pública en Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Perú.

iii) Planes sectoriales. Los planes sectoriales comprenden un sector o parte de él y analizan las inversiones, su financiamiento y los principales proyectos. Contienen un examen general del sector considerado, en especial la participación de los factores de la producción y su vinculación con el sector externo; suelen especificar metas y requerimientos y se estudian en

/detalle las

detalle las ramas más importantes (sus características principales, programa y metas de desarrollo, proyecciones de la demanda, producción, ocupación, inversión e insumos). Se han elaborado planes para algunos sectores en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela.

iv) Planes regionales. Los planes regionales contienen la mayoría de los elementos de la planificación global; pero además, deben insertarse dentro del marco de la planificación nacional. Presentan una gran variedad, tanto de dimensiones como de características; comprenden desde la programación de zonas metropolitanas - lindante con el urbanismo - hasta la planificación de cuencas de ríos o de grandes regiones. Han sido elaborados desde dos puntos de vista: por una parte, se han redactado planes regionales independientes de la planificación nacional, y por la otra, algunos planes nacionales contienen las líneas generales de programas regionales. Hasta ahora ningún país de América Latina tiene un sistema integrado de planes regionales; existen planes para algunas regiones en Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela.

b) Mecanismos de operación

i) Planes operativos anuales. El plan operativo anual traduce las metas de largo plazo, resuelve sus posibles contradicciones con la realidad inmediata e incorpora medidas concretas de política económica, sobre todo aquellas dirigidas al sector privado. Contiene, además, la revisión del año anterior, la proyección de las metas ajustadas para el año de que se trate (incluyendo cifras de producción, de demanda, de ocupación, de inversiones y de financiamiento), una lista de proyectos y programas de desarrollo y medidas de política económica indispensables para alcanzar las metas. Así como en el plan general predominan los aspectos globales, en el plan operativo prevalece la perspectiva sectorial. Los planes operativos anuales, salvo en Venezuela, todavía no se han incorporado a los mecanismos de planificación de América Latina.

ii) Presupuesto-programa. El presupuesto-programa es la traducción fiscal anual de los programas del gobierno. Actualmente se lo utiliza en Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Perú. En Colombia se aplicó gradualmente el sistema, a partir de 1960; ese año se lo implantó en algunos ministerios, en 1962 se extendió a toda la administración e

/institutos descentralizados,

institutos descentralizados, y por último, en 1963 se presentaron los programas en dos partes: en una se los sintetiza y en otra se detallan las actividades a cumplir y se trata de medir los costos unitarios y el rendimiento del personal. En Bolivia, en el presupuesto correspondiente a 1961, se aplicó el sistema al gobierno central; en 1962 se abrió un presupuesto de capital separado del corriente, para adecuarlo al plan general de desarrollo. En el Ecuador y el Paraguay, el presupuesto de 1963 se preparó y presentó sobre la base de programas. En Venezuela, a partir de 1961 se incluye un presupuesto por programas como anexo al presupuesto tradicional. En el Perú comenzó en 1961 la transformación del régimen presupuestario y a fin de 1962 se sancionó una ley que institucionaliza el sistema. En Costa Rica, en enero de 1963, se dictó una ley que dispone que el presupuesto anual debe ir acompañado por los programas a desarrollar durante su vigencia. En El Salvador y Honduras se está comenzando a aplicar la nueva metodología.

c) Proyectos

Actualmente, uno de los mayores problemas que enfrenta la planificación consiste en la escasez y la falta de coordinación de los proyectos. Por lo común, los proyectos públicos tienen solamente una perspectiva sectorial y son elaborados por la oficina correspondiente de cada ministerio, sin conexión con el Plan; y los privados siguen un curso azaroso, independiente del plan. Una de las principales tareas futuras consistirá en organizar la preparación de proyectos en estrecha vinculación con el Plan.

4. Dificultades y progresos

a) Las dificultades

Las principales dificultades con que tropieza la planificación en América Latina son de carácter institucional organizativo y técnico.

i) Problemas institucionales. En general, las decisiones de política económica se adoptan por medio de un sistema jurídico que corresponde a una etapa anterior del desarrollo de los países latinoamericanos, que no preveía la planificación. Los organismos de planificación se han insertado en un estado preparado para servir otros fines, tal como el de corregir las anomalías que perturban el sistema de precios, pero no para planificar; así, suelen estar marginados y actuar como asesores del mecanismo tradicional: permanecen fuera de los centros de decisión y sólo aconsejan a algunos de sus integrantes. Sin embargo, la creciente complejidad de los problemas ha creado, junto a la administración activa tradicional, una administración consultiva, desprovista de responsabilidades ejecutivas, con todas las ventajas e inconvenientes que ello implica. Por una parte, está desligada de los problemas administrativos diarios, lo cual le permite una visión de conjunto y más serena de la realidad; pero la efectiva realización de las medidas aconsejadas depende de quienes manejan el aparato ejecutivo. Si no se establece un nexo orgánico, los planificadores pueden producir planes y los ejecutivos actos de gobierno, desvinculados entre sí. Asimismo, en algunos casos, los frecuentes cambios políticos y la falta de un "proyecto nacional" ampliamente compartido, producen una falta de continuidad que imposibilita el cumplimiento de los planes; de poco vale que se pongan en vigencia planes de desarrollo, si cada nueva administración los modifica fundamentalmente.

Aún no se ha sistematizado el proceso de preparación del plan, de manera que intervengan en él todos los grupos o sectores que debieran participar. De este modo, el plan puede no ser suficientemente representativo, carecer de la adhesión de la administración pública o de quienes deben ejecutarlo, y de una aceptable base de apoyo o asentimiento social. En cuanto a su puesta en marcha, con frecuencia no se traduce la orientación a largo plazo en medidas concretas de corto plazo que lo hagan operativo;

/tampoco suele

tampoco suele implantarse un procedimiento para que los principales actos de política económica del gobierno se ajusten al plan. Todo ello puede diluir su eficacia: sin el requisito de la autoridad y el consentimiento y sin mecanismos operativos, el plan se reduce a un catálogo de aspiraciones, un estudio económico o una conjetura sobre el porvenir, pero no es un instrumento de gobierno.

Los cambios institucionales recomendados por los planes avanzan lentamente. La ejecución de las reformas agrarias, sólo en pocos países ha progresado con rapidez y alcanzado resultados sustanciales; la reforma tributaria todavía no ha sido suficientemente examinada y debatida y se la ha encarado casi siempre de modo parcial.

Los planes nacionales elaborados hasta el presente no incluyen la integración regional; de ese modo, no se prevé el aprovechamiento máximo de sus ventajas ni se impiden medidas que pueden dificultarla. Sin embargo, se espera que algunos planes que están actualmente en preparación incluirán este aspecto; en ese sentido, deben destacarse los trabajos de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, que está elaborando planes nacionales dentro del cuadro más amplio de la integración regional.

En el campo internacional, aún no se ha coordinado de modo adecuado la acción de los diversos organismos, de modo tal que pueden producirse superposiciones o contradicciones en la asistencia técnica o financiera.

ii) Problemas de organización. Ante todo, falta conciencia de que se trata de establecer un método más coherente de elaboración de decisiones. Por ello, se ha tendido más a obtener el texto de un plan que a implantar un sistema permanente de perfeccionamiento de los actos de gobierno; hasta ahora, el esfuerzo de la planificación se ha concentrado en los mecanismos de orientación, descuidando los de información y ejecución. Salvo excepciones, no se revisa anualmente el plan a mediano o largo plazo ni se controla su ejecución; y habitualmente no se preparan planes anuales que constituyan el enlace entre el largo y el corto plazo y que contengan las medidas concretas de política económica a aplicar. Existen problemas de integración de los organismos de planificación con la administración pública; en muchos

casos no se han incorporado al sistema normal de adopción de decisiones, de tal modo que su importancia depende de la gravitación personal de quienes los dirigen, más que de su propio peso institucional. También se presentan inconvenientes en la coordinación, pues suele ser dificultosa la conexión con los planes sectoriales y los proyectos de cada ministerio y con las oficinas de presupuesto. Además, por lo común quedan fuera del plan importantes organismos del gobierno y sectores privados, cuyas decisiones influyen fundamentalmente en la vida económica.

iii) Problemas técnicos. Los principales problemas de esta índole radican en la escasez de personal, en la carencia de información y en algunas deficiencias de los planes.

La falta de personal especializado constituye una seria limitación, pues a medida que se va avanzando en la elaboración y ejecución de planes y proyectos se requiere mayor cantidad de técnicos de todos los niveles. Esta restricción está siendo atacada, en un esfuerzo convergente, por los gobiernos, las universidades y los organismos internacionales. Otro grave inconveniente es la insuficiencia y los defectos de la información: faltan datos estadísticos y muchos de los existentes adolecen de serias fallas, existe incertidumbre acerca de las intenciones del sector privado, y hay variables fundamentales - como los precios de las exportaciones - que dependen de factores ajenos al país. Además, varios planes han sido terminados y publicados cuando ya había transcurrido parte del período que cubren. Por último, algunas previsiones de los planes se han basado en limitaciones, tendencias o propensiones generales, pero no han sido fundamentadas y expresadas en medidas específicas de política económica.

b) Los progresos

No obstante las dificultades y fallas señaladas, en los últimos años se realizaron progresos importantes; para valorar el avance, no sólo hay que compararlo con el óptimo al que se quiere llegar, sino con la realidad de la cual se partió. Se ha progresado en la elaboración de planes y en la afirmación de la planificación como sistema de análisis y método de gobierno. Después de la Carta de Punta del Este constituye un principio aceptado oficialmente por todos los países americanos; además, se ha multiplicado - aunque no en cantidad suficiente - el número de especialistas, la

/técnica de

técnica de elaboración está bastante perfeccionada y la calidad de la información de que se dispone mejora constantemente.

Para señalar tan solo un índice del adelanto realizado, basta recordar que todos los países latinoamericanos tienen hoy instalada una oficina de planificación y están elaborando su plan de desarrollo a mediano o largo plazo. No puede pretenderse que en los primeros años de funcionamiento, la planificación cambie por si sola una antigua realidad; pero no obstante todas las limitaciones actuales, es evidente que el diagnóstico del funcionamiento de la economía, la individualización de los obstáculos al desarrollo, el inventario de los recursos humanos, físicos y financieros disponibles, la cuantificación de las variables importantes y su compatibilización; constituyen instrumentos insustituibles para promover el desarrollo.

5. La asistencia técnica internacional

Los organismos internacionales han puesto en marcha mecanismos de colaboración con la tarea de planificación de los países latinoamericanos. Desde su creación, la CEPAL ha participado en esos trabajos, tanto en la elaboración técnica como en la cooperación con los gobiernos y el adiestramiento de personal. Entre 1950 y 1951 aparecieron tres estudios que interpretaron el proceso de desarrollo y caracterizaron la acción del Estado;^{1/} en el último se analizan el contenido y metas de un programa y los medios de ejecutarlo. A estos trabajos de orientación siguió en 1953 la elaboración de una técnica de programación, que describe una metodología para realizar las proyecciones globales y sectoriales, determinar las inversiones y los niveles requeridos de ahorro interno y de aportes extranjeros, en función de la tasa de crecimiento establecida.^{2/} Posteriormente, tanto la orientación de fondo

1/ CEPAL, "El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas", Boletín Económico de América Latina, Vol. VII, No. 1; CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 51.II.G.1; y Problemas teóricos y Prácticos del crecimiento económico, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 52.II.G.1.

2/ Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico, corregido y reeditado en julio de 1955 con el título de Análisis y proyecciones del desarrollo económico. I. Introducción a la técnica de programación, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 55.II.G.2.

como la metodología se aplicaron a estudios concretos sobre el desarrollo de varios países.^{3/} Además, se perfeccionó y aplicó la técnica de los presupuestos programa ^{4/} y de la preparación y evaluación de proyectos.^{5/} Faltaba cerrar la brecha que separa los instrumentos técnicos de la realización efectiva. Se crearon entonces los grupos asesores, con la función de colaborar con los gobiernos en la creación del mecanismo necesario para elaborar y ejecutar planes.^{6/} Paralelamente a la orientación teórica de fondo, a la metodología y a la colaboración en la acción directa, era necesario formar los técnicos en materia de desarrollo económico, por ello, a partir de 1952 se vienen impartiendo en Santiago de Chile cursos sobre

-
- 3/ CEPAL, Análisis y proyecciones del desarrollo económico: II. El desarrollo económico del Brasil, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 53.II.G.2; III. El desarrollo económico de Colombia, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 57.II.G.3; IV. El desarrollo económico de Bolivia, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 58.II.G.2; V. El desarrollo económico de la Argentina, Vol. I, II y III, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.II.G.3; VI. El desarrollo industrial del Perú, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.II.G.2; VII. El desarrollo económico de Panamá, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 60.II.G.3; VIII. El desarrollo económico de El Salvador, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 60.II.G.2; XI. El desarrollo económico de Honduras, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 61.II.G.8.
- 4/ CEPAL, "El presupuesto fiscal como instrumento de programación del desarrollo económico", (E/CN.12/521); "Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal", (E/CN.12/BRW.2/L.5); "La experiencia de algunos países de América del Sur en materia presupuestaria", (E/CN.12/BRW.2/L.1).
- 5/ CEPAL, Manual de proyectos de desarrollo económico, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 58.II.G.5.
- 6/ A pedido de los respectivos gobiernos, se constituyeron grupos asesores en Colombia (mayo, 1959), Bolivia (abril, 1960), Haití (fines de 1961), Uruguay (marzo, 1962), Paraguay (fines de 1962), Perú (febrero, 1963), Centroamérica (principios de 1963); está integrándose el grupo correspondiente a la República Dominicana. A partir de mayo de 1961, el Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL es quien organiza y supervisa los grupos asesores.

/planificación del

planificación del desarrollo, que durante una década se realizaron bajo la conducción de la CEPAL y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y que a partir de 1962 están a cargo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; complementariamente, se dictan todos los años cursos intensivos de desarrollo económico en varias ciudades latinoamericanas.

En julio de 1962 comenzó a actuar el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, cuyas finalidades consisten en capacitar y adiestrar especialistas en planificación, ayudar a los gobiernos a establecer la organización institucional y técnica de la programación, cooperar con ellos en la preparación de planes de desarrollo y realizar estudios para mejorar la técnica de programación.

En la Carta de Punta del Este, de agosto de 1961, las repúblicas americanas reconocieron que sus objetivos de progreso requieren la ejecución de "programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente"; en consecuencia, convinieron en implantar o fortalecer sistemas de planificación y formular en breve lapso los respectivos programas a largo plazo. Se creó una Nómina de Nueve Expertos, para integrar comités ad-hoc ante los cuales los gobiernos podrán presentar sus programas de desarrollo económico y social, con el fin de examinar su viabilidad y su compatibilidad con las Cartas de Bogotá y Punta del Este; tal evaluación es también utilizada para obtener el financiamiento externo requerido para el cumplimiento del Plan. Posteriormente, en la primera reunión del CIES a nivel ministerial, realizada en México en octubre de 1962, se encomendó a la Nómina de los Nueve convenir en normas, criterios y metodologías apropiados para la valoración de programas de desarrollo. Para la consideración en particular de cada plan se constituyeron, de acuerdo con lo dispuesto en la Carta de Punta del Este, comités ad-hoc integrados en cada caso por tres miembros de la Nómina de los Nueve y tres expertos especialmente elegidos; hasta el momento, se han evaluado los planes globales de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá y Venezuela, y de inversiones públicas de Honduras. Asimismo, con el fin de proporcionar ayuda técnica para formular los planes de desarrollo, la Carta de Punta del Este recomendó la continuación y el fortalecimiento de los acuerdos de coordinación entre la OEA, el BID y la CEPAL.

/En la

En la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social realizada en São Paulo (Brasil) en Noviembre de 1963, se creó el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), como comisión especial y permanente del CIES para que represente multilateralmente la Alianza para el Progreso y coordine y promueva su acción; está integrado por un presidente y siete representantes de los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. Se le encomendó la realización de una estimación anual del financiamiento que requiere el desarrollo de América Latina y de los recursos totales que pueden estar disponibles en las diversas fuentes internas y externas; además, deberá proponer la distribución entre los diversos países de los fondos públicos de la Alianza para el Progreso y examinar la marcha de los planes nacionales y regionales.

/B. ORGANIZACION

B. LOS ORGANISMOS

A continuación se examinará el estado de los organismos de planificación en América Latina. El cuadro 1 da una visión global de la situación actual; luego se incluye una reseña de la organización y funciones de la planificación en cada país, no obstante las reiteraciones en que deberá incurrirse, pues se describirán veinte sistemas con objetivos similares y con muchos aspectos comunes. En cada caso, los antecedentes considerados son sólo los que sirven para comprender mejor el sistema actual; ello no significa que con anterioridad no hayan funcionado otros organismos de planificación global o sectorial.

Debe señalarse que la mayoría de los textos legales en que se basa la descripción aún no se han puesto íntegramente en ejecución; no obstante, como se está en el proceso de implantación de esos organismos, se ha preferido mantener el esquema teórico de funcionamiento, indicando en lo posible los vacíos actuales. En general se observa que la organización funciona con mayor eficacia en las oficinas centrales - todas las cuales ya han sido establecidas - que la mayor parte de las oficinas sectoriales está por crearse y que existen muy pocos organismos regionales. Tampoco las oficinas centrales cumplen con todas las funciones que le asignan las leyes: hasta ahora han trabajado sobre todo en la elaboración del diagnóstico y del primer plan global o de inversiones públicas.

1. Argentina

a) Planificación nacional

i) Organización actual. En agosto de 1961 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo como organismo asesor de la Presidencia de la Nación, encargado de definir los objetivos a largo plazo del desarrollo nacional, de elaborar planes a mediano plazo, preparar programas anuales, analizar proyectos y evaluar los resultados de la política económica nacional; el decreto de creación fue modificado en octubre de 1963 y enero de 1964. El Consejo Nacional de Desarrollo está constituido por un Consejo Directivo, que señala la

Cuadro VIII-1

ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

País; 1) Año de creación del primer organismo de planificación; 2) del sistema actual	Organismos que fijan la orientación (nombre y composición)	Organismos técnicos	Organismos sectoriales	Organismos regionales	Principales tareas realizadas
Argentina 1) 1961 2) Enero de 1964	Consejo Nacional de Desarrollo (Consejo Directivo: Ministro de Economía, Vicepresidente, Secretario Ejecutivo, Secretarías técnicas, representantes de los ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos y sus Secretarías de Estado, Cámara Nacional, Banco Central y Consejo Federal de Inversiones).	Comité Permanente del Consejo Nacional de Desarrollo (Vicepresidente y secretarías técnicas y ejecutivas).	El Ministerio de Obras y Servicios Públicos y algunas empresas del Estado elaboran programas sectoriales.	Consejo Federal de Inversiones (Asamblea con un representante por provincia; Junta Permanente, ocho ministros provinciales; Secretaría General, órganos técnicos).	Consejo Nacional de Desarrollo; Plan Nacional de Desarrollo; Consejo Federal de Inversiones; Bases para el desarrollo regional de la economía argentina.
Bolivia 1) 1953 2) Julio de 1963	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social. (Presidente de la República y Ministros con responsabilidades económicas y sociales).	Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación (origina por el Ministro secretario de Planificación y Coordinación).	En proceso de organización.	En proceso de organización.	Plan de Desarrollo Económico y Social, 1961-1970. Planes sectoriales: Inversiones, 1963-1968. Programa preliminar de inversiones, 1963-1968. Programa definitivo de inversiones, 1963-1968.
Brasil 1) 1956 2) Julio de 1963	Coordinación de la Planificación Nacional (Jefes de Gabinete Civil y Militar y Coordinador general de la Asesoría Técnica).	Asesoría técnica de la Presidencia de la República (dependen de ella la Secretaría Técnica del Coplan y la Secretaría General del Consejo de Asesoramiento).	Comisión de Coordinación sectorial del Coplan.	Comisión de Coordinación regional del Coplan. Superintendencia de Desarrollo del Nordeste. Superintendencia del Plan de Desarrollo. Superintendencia de Inversión. Superintendencia de Inversión de Inversión.	Plan de metas (1957-64). Plan trienal de desarrollo económico y social, 1963-1968. Programa de acción económica del gobierno, Julio 1964 - Marzo 1965.
Colombia 1) 1951 2) Diciembre de 1963	Consejo Nacional de Política Económica (Presidente, Ministros con responsabilidades económicas, Jefe de Planificación, Jueces del Banco de la República y de la Dirección de Cuentas). Grupo de consulta económica (ocho miembros elegidos por el Presidente a propuesta de entidades gremiales).	Departamento Administrativo de Planeación.	Comités de Planeación (que fijan la orientación general, prestados por cada Ministro). Oficinas de Planeación, coordinación y evaluación técnicas.	Comités de Planeación departamental. Asesoría Asesor (de orientación) y Asesoría de Planeación departamental (técnica). Grupos de Planeación del Estado de las Regiones de desarrollo del país.	Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1963-1970. Plan quinquenal de Inversiones Públicas, 1961-1966. Planes sectoriales.
Costa Rica 1) 1963 2) Enero de 1963	Oficina de Planificación de la Presidencia de la República. Comité Técnico de Evaluación de Proyectos de Inversión (Ministros, altos funcionarios y asociaciones privadas). Comisión Consultiva de Planes (Jefes de departamentos de la Oficina de Planificación y representantes de organismos privados).	Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.	-	-	Inventario de proyectos de inversión. Presupuesto por programas. Se prepara el plan de desarrollo.
Cuba 1) 1960 2) Febrero de 1961	Junta Central de Planificación (Presidida por el Primer Ministro e integrada por Ministros y responsables de organismos centrales económicos).	Secretaría Técnica de la Junta Central de Planificación.	Cada Ministerio debe transformar las instrucciones de la Junta Central de Planificación en planes operativos para cada sector y unidad.	-	Plan de la Economía Nacional (anual, a partir de 1962).
Chile 1) 1959 2) Noviembre de 1964	Oficina de Planificación Nacional (CONPLAN), dirigida por el Secretario Nacional de Planificación.	CONPLAN, con la Jefatura en este aspecto del Director de Planificación.	Sección de planificación sectorial de CONPLAN. Oficinas sectoriales en los Ministerios de Economía, Obras Públicas, Minería, Agricultura y Educación.	Sección de planificación regional de CONPLAN. Organismos de planificación regional (CONPLAN). Consejos de administración provincial.	Programa Nacional de Desarrollo, 1961-1970. Planes sectoriales de acción inmediata: Educación, financiamiento y desarrollo de proyectos (energía, acero, petróleo, etc.).
Ecuador 1) 1954 2) Agosto de 1961	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Ministros con responsabilidades económicas, Jueces del Banco Central y Banco Nacional de Fomento y tres ciudadanos relevantes).	Secretaría General de Planeación Económica.	En proceso de organización.	-	Plan general de Desarrollo Económico y Social, 1964-1970. Bases y cronograma para programar el desarrollo económico del Ecuador. Plan inmediato de desarrollo.
El Salvador 1) 1962 2) Abril de 1962	Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Presidente de la República, Ministros de Hacienda, Economía, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión Social y Obras Públicas, Presidente del Banco Central de Reserva y dos representantes de la empresa privada y de la secretaría ejecutiva).	Oficina Técnica de Planificación dirigida por un Secretario Ejecutivo.	Se están organizando comités de planeamiento en los Ministerios de Economía, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Educación y Salud Pública.	-	Programa Quinquenal de Inversiones Públicas, 1960-1965. Presupuestos por programas. Inventario de proyectos. Se trabaja en el diagnóstico del diagnóstico del Plan Quinquenal de Desarrollo (1963-1968).
Guatemala 1) 1954 2) Noviembre de 1954	Consejo Nacional de Planificación Económica de la Presidencia de la República (Ministro de Economía y Hacienda, Jueces del Banco Central y del Banco Nacional de Fomento, representantes del sector privado y de sindicatos obreros).	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.	-	-	Inventario de proyectos de inversión pública. Se prepara un presupuesto por programas y el diagnóstico del Plan Quinquenal 1965-69.
Haití 1) 1962. 2) Julio de 1963	Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación (miembros del Consejo Permanente de Acción de Liberación Económica y del Gran Consejo Técnico de Recursos Naturales y de Desarrollo Económico. Actúa por intermedio de un Comité Ejecutivo).	Organismo de Estudios del Consejo Permanente de Acción de Liberación Económica.	-	-	Plan de urgencia (plan bienal de inversiones).
Honduras 1) 1955 2) Febrero de 1955	Consejo Nacional de Economía (Secretarías de Estado de Economía y Hacienda, Jueces del Banco Central y del Banco Nacional de Fomento, representantes del sector privado y de sindicatos obreros).	Secretaría del Consejo Nacional de Economía.	Las Secretarías de Estado elaboran programas sectoriales.	-	Plan Nacional de Inversiones Públicas, 1963-1966. Urgencia preliminar del Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social, 1962-1965.
México 1) 1958 2) Marzo de 1962	Comisión Intersecretarial (representantes de la Secretaría de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público).	Oficina técnica de la Comisión Intersecretarial.	Las secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas con participación estatal elaboran programas de inversiones.	Proyecto de la Cuenca del Valle Papaloapan.	Plan de acción inmediata, 1962-1964. Planes sectoriales.
Nicaragua 1) 1952 2) Febrero de 1952	Consejo Nacional de Economía (Ministros de Economía, Hacienda, Comercio y Agricultura, Jueces del Banco Central y del Banco Nacional de Fomento, representantes del sector privado y de sindicatos obreros).	Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.	-	-	Inventario de proyectos de inversión pública. Se prepara un presupuesto por programas y el diagnóstico del Plan de Desarrollo.
Panamá 1) 1959 2) Junio de 1959	Comisión General de Planificación y Administración del Ministerio de la Presidencia.	Dirección General de Planificación y Administración. Departamentos de Planificación, Presupuesto, Organización Administrativa y Administración de Personal.	En proceso de organización.	-	Programa de Desarrollo Económico-Social 1963-1970. Informe sobre proyectos de inversiones públicas (1961). Informe económico. (1961-62).
Paraguay 1) 1948 2) Septiembre de 1962	Consejo Nacional de Coordinación Económica. (Presidente de la República, Ministros de Hacienda y Economía, Presidente y un representante de la Junta Monetaria del Banco del Paraguay. Con voz consultiva, dos miembros de la Cámara de representantes. El Presidente podrá designar otros tres miembros).	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República (Secretaría Ejecutiva).	-	-	Plan bienal (1963-1966).
Paraguay 1) 1962 2) Octubre de 1962	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (Presidente de la República, Ministros de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Educación Pública, Salud y Asistencia Social, Agricultura, Trabajo y Asuntos Indígenas, de las Fuerzas Armadas y el jefe del Instituto Nacional de Planificación).	Instituto Nacional de Planificación (Jefe con jerarquía de Ministro). Consejo Consultivo de Planificación (presidido por el jefe del Instituto e integrado por representantes de empresarios trabajadores, profesionales y universidades).	Se están organizando doce oficinas sectoriales.	Se prevén oficinas de planificación de regiones geo-económicas y de las divisiones político-administrativas. Funcionan corporaciones de fomento de Guaya, Acaigua, Madre de Dios, Yacra, Puno e Ica.	Análisis de la realidad socio-económica del Perú. Programa de inversiones públicas 1960-65. Presupuesto por programas desde 1963. Se prepara el Plan de Desarrollo. (1965-69).
República Dominicana 1) 1962 2) Enero de 1962	Junta Nacional de Planificación (representante del Poder Ejecutivo, Secretario coordinador, Director General de Planificación Integral y Director de Economía y Coordinación para los Jueces del Gobierno) Consejo Consultivo (Secretarías de Estado, de Industria y Comercio, Finanzas, Agricultura, Obras Públicas y Gobernador del Banco Central).	Secretaría coordinadora.	-	-	Se prepara el diagnóstico del Plan de Desarrollo.
Uruguay 1) 1960 2) Enero de 1963	Comisión de Investigaciones y Desarrollo Económico (Ministro de Hacienda, Ministros de Agricultura, Industria y Trabajo, Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Salud Pública e Instrucción Pública y Previsión Social).	Secretaría Técnica de la Comisión de Investigaciones y Desarrollo Económico.	Se están instalando oficinas sectoriales en los ministerios y entes descentralizados.	-	Estudio Económico del Uruguay. Se preparan los planes decenal, trienal y anual.
Venezuela 1) 1958. 2) Diciembre de 1958	Presidente de la República, en Consejo de Ministros.	Oficina Central de Coordinación y Planificación.	Oficinas sectoriales en los Ministerios e institutos autónomos. Grupos de coordinación sectorial.	Corporación Venezolana de Guayana. Comisión Promotora para el desarrollo de los Andes. Consejo Zuliano de Planificación.	Plan de la Nación, 1963-1966. Plan Quinquenal, 1960-1964. Plan de la Nación, 1968. Planes operativos anuales.

a/ Se refiere a organismos que constituyen el origen del sistema actual.

/orientación general

orientación general y un Comité Permanente que constituye el cuerpo técnico y administrativo. El Consejo Directivo es presidido por el Ministro de Economía e integrado por un vice-presidente, un secretario ejecutivo, un secretario técnico y consejeros que representan a cada ministerio y secretaría de estado con responsabilidades económicas, al Ministerio de Defensa Nacional, al Banco Central y al Consejo Federal de Inversiones. El Comité Permanente está formado por el vice-presidente y los secretarios técnico y ejecutivo; bajo la dependencia del secretario técnico funcionan grupos de trabajo sobre programación del desarrollo nacional; estadística, metodología y cálculo; inversión pública; proyectos especiales; cooperación técnica y financiera y estudios especiales.

ii) Tareas realizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, 1965-69.

b) Planificación regional

i) Organización actual. El Consejo Federal de Inversiones fue creado en agosto de 1959, como resultado de un pacto interprovincial suscrito y ratificado por todas las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Gobernación de Tierra del Fuego, con la finalidad de planificar la actividad económica regional, orientar las inversiones y suministrar asistencia técnica. Está integrado por tres órganos: la Asamblea compuesta por un representante de cada provincia, que fija la orientación general; la Junta Permanente, formada por ocho ministros, que es el órgano de control; y la Secretaría General que lo dirige técnica y administrativamente. Sus actividades se financian con el aporte de cada provincia.

ii) Tareas realizadas. Las tareas realizadas se refieren a investigación, planificación regional y asistencia técnica. En particular, elaboró las Bases para el desarrollo regional de la economía argentina.

2. Bolivia

a) Antecedentes

En 1953 se creó la Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento, como una reunión de coordinación de altos funcionarios de los ministerios y organismos descentralizados, de la que surgió, al poco tiempo, un Consejo permanente. En octubre de 1959, en reemplazo de la anterior Comisión, se creó la Junta Nacional de Planeamiento, organismo cuya función específica consistía en elaborar el plan. Posteriormente, en septiembre de 1961 se constituyó el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, como organismo de orientación de la política económica, dirigido por el Presidente de la República. En diciembre de 1962 se dictaron las bases para la creación de las oficinas de programación sectorial y regional. Finalmente, se creó el Servicio Nacional de Planificación y Coordinación, en julio de 1963.

b) Organización actual

El Servicio Nacional de Planificación y Coordinación es presidido por el Presidente de la República y comprende el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social y la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación.

El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social está constituido por el Presidente de la República y los ministros con responsabilidades económicas y sociales; tiene un Comité Ejecutivo presidido por el Presidente de la República y compuesto por los Ministros de Economía y de Hacienda y el Ministro Secretario de Planificación y Coordinación. Es el encargado de formular los lineamientos básicos de la política de planificación y de dirigir y supervisar la ejecución de los planes. La Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación es el organismo técnico y está dirigido por el Ministro Secretario de Planificación y Coordinación. La vinculación de los organismos de planificación con el sector público resulta, ante todo, de la actuación de los ministros en el Consejo de Desarrollo Económico y Social; particularmente, se establece allí el nexo entre el organismo planificador y el Ministerio de Economía (que canaliza la financiación externa) el Ministro de Hacienda (encargado del presupuesto) y las empresas del Estado, que realizan la mayor parte de las inversiones.

/c) Tareas

d) Tareas realizadas

Las principales tareas realizadas consistieron en la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social de Bolivia, 1962-1971, preparado con la colaboración de un Grupo Asesor en Desarrollo Económico de la CEPAL, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (DOAT) y la FAO; los planes sectoriales in-extenso para el bienio 1963-64; el programa preliminar y el programa definitivo de inversiones para ese bienio, que se está aplicando actualmente. Con el fin de acelerar la preparación de proyectos, se contrataron estudios con firmas consultoras, usando préstamos externos. El presupuesto por programas se aplica al gobierno central desde 1961 y están en proceso de organización comisiones de coordinación y oficinas sectoriales de programación.

3. Brasil

a) Planificación nacional

En 1956 se creó el Consejo de Desenvolvimiento, con la función de elaborar planes y programas de desarrollo económico. Con el tiempo, la acción del Consejo se redujo a la de los grupos autónomos ligados a los objetivos sectoriales. En 1961 se constituyó la Comisión Nacional de Planificación (COPLAN), organismo subordinado directamente al Presidente de la República, encargado de elaborar un plan de desarrollo económico y social, fiscalizar su ejecución y modificarlo. Después de sucesivas reorganizaciones, la COPLAN quedó integrada por un Consejo Deliberante, una Secretaría Técnica y Comisiones de Coordinación. El Consejo Deliberante es presidido por el jefe del Poder Ejecutivo e integrado por los Ministros de Estado y le corresponde aprobar primero la orientación general, las normas sectoriales y los criterios de prioridad y después los planes y sus revisiones. La Secretaría Técnica es dirigida por un Secretario General designado por el jefe del Poder Ejecutivo. En cuanto a las Comisiones de Coordinación, al principio se establecieron una general, otra regional y una tercera sectorial; posteriormente, en 1962 se creó la Comisión de Coordinación de la Alianza para el Progreso, que formó parte del mismo sistema sin depender directamente del COPLAN. La Comisión de Coordinación General está constituida por los directores de diversas entidades

/gubernamentales como

gubernamentales como el Banco del Brasil, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, el Departamento Administrativo del Servicio Público, la Superintendencia de Moneda y Crédito, además del Ministro de Hacienda y el Secretario General del COPLAN; tiene como función principal buscar la compatibilidad de las directivas fiscales y monetarias con los objetivos generales del plan de desarrollo. La Comisión de Coordinación Regional está integrada por los superintendentes de los organismos de desarrollo regional y un coordinador de la Secretaría técnica de COPLAN; está encargado de la armonización de los programas sectoriales con la planificación regional. La Comisión de Coordinación Sectorial se compone de representantes federales, estatales, municipales y del sector privado y concierta los proyectos, programas y planes establecidos para los principales sectores económicos y sociales. La Comisión de Coordinación de la Alianza para el Progreso tiene a su cargo la coordinación de los préstamos y empleos de los fondos que provengan de ese programa. Posteriormente, se creó el cargo de Ministro Extraordinario de Planificación con la misión de elaborar un plan gubernamental. Después del retorno al sistema presidencial y con el objeto de asegurar la ejecución del Plan Trienal, se creó en Julio de 1963 una Coordinación de la Planificación Nacional, integrada por los Jefes de Gabinete Civil y Militar y por el Coordinador General de la Asesoría Técnica. Sin eliminar a los demás organismos de planificación ya existentes - como el Consejo de Desenvolvimento y la COPLAN -, el decreto que instituyó la Coordinación de la Planificación Nacional da un papel preponderante a la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República, subordinándole la Secretaría Técnica, las Comisiones de Coordinación Regional y Sectorial y los grupos de trabajo de la COPLAN, la Secretaría General del Consejo de Desenvolvimento y la Secretaría de la Comisión de Coordinación de la Alianza para el Progreso.

El Consejo de Desenvolvimento elaboró el Plan de Metas (1957-60). El Ministro Extraordinario de Planificación dirigió la preparación del Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social, 1963-65 y el Programa de Acción Económica del Gobierno, 1964-66, actualmente en vigencia.

/b) Planificación

b) Planificación regional: La Superintendencia de Desenvolvimento del Nordeste de Brasil

i) Organización. En diciembre de 1959 se creó la Superintendencia de Desenvolvimento del Nordeste (SUDENE), con la función de coordinar la acción de los diversos organismos que trabajaban en esa región. El diagnóstico había señalado que el problema del Nordeste radicaba más que en la sequía, en una base productiva predominantemente primaria y estancada. Frente a ella, el gobierno adoptaba tantas políticas cuantos órganos federales actuaban en la región, pues cada uno de ellos encaraba el problema regional desde un ángulo restricto y sobre esa base formulaba su política de acción.

El instrumento jurídico dio al nuevo organismo la flexibilidad necesaria para ejecutar un servicio público de naturaleza técnica especial que hasta entonces no existía en la estructura administrativa del país; a la vez le garantizó fondos específicos (2 por ciento de los ingresos tributarios de la nación), autonomía administrativa, capacidad jurídica y prerrogativas de poder público. Está dirigida por un Consejo Deliberador y por una Secretaría Ejecutiva. Integran el Consejo los gobernadores de los diez Estados del Nordeste, y representantes de ministerios y entidades autónomas que actúan en la región. Legalmente, el Consejo es el órgano deliberador y normativo; sin embargo, toda decisión debe fundamentarse en los trabajos técnicos de la Secretaría Ejecutiva. La Secretaría Ejecutiva comprende seis departamentos: de Infraestructura, Recursos Humanos, Recursos Naturales, Agricultura y Abastecimiento, Industrialización y Administración General.

ii) Tareas realizadas. La SUDENE ha formulado planes directores (primero y segundo), compuestos de grupos de proyectos concretos relacionados con las grandes líneas de política para el desarrollo de la región.

El papel coordinador de la SUDENE se concreta en la aplicación de sus propios recursos y en el establecimiento de directivas para la utilización de los fondos adjudicados por otros órganos. Por otra parte, los recursos propios de la SUDENE no son siempre asignados directamente; una fórmula

/muy utilizada

muy utilizada ha sido la aplicación mediante convenio o contrato de obras, con órganos públicos de diversos niveles administrativos o con empresas privadas, sobre todo en hidrología, geología, educación y sanidad.

4. Colombia

a) Organización actual

En 1951 se creó la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, pero el sistema tomó forma definitiva en noviembre de 1958 y fue reestructurado en diciembre de 1963. La organización de la planificación distingue tres ámbitos, nacional, sectorial y regional.

i) Planificación nacional. Los organismos que planifican globalmente están ubicados a nivel presidencial. Son el Consejo Nacional de Política Económica, que marca la orientación general; el Departamento Administrativo de Planeación, que elabora técnicamente el Plan; y el Grupo de Consulta Económica, que aporta la opinión del sector privado. El Consejo de Política Económica es presidido por el Presidente de la República, y lo componen los ministros con responsabilidades económicas, el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y los Gerentes del Banco de la República, y de la Federación Nacional de Cafeteros. El Departamento Administrativo de Planeación está dirigido por un Jefe e integrado por el personal técnico y administrativo encargado de la elaboración de los planes. Al Grupo de Consulta Económica lo preside el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y lo componen ocho miembros elegidos por el Presidente de la República a propuesta de las entidades gremiales.

ii) Planificación sectorial. Los organismos sectoriales actúan en los ministerios y entes descentralizados. En marzo de 1960 se crearon los Comités de Planeamiento, presididos por cada Ministro, que marcan la orientación general y sirven de nexo con el Consejo Nacional de Política Económica, y las Oficinas de Planeamiento, Coordinación y Evaluación, que constituyen el organismo técnico.

iii) Planificación regional. Existen dos clases de organismos de planificación regional: los que funcionan en los gobiernos departamentales y las corporaciones regionales autónomas. Los gobiernos departamentales han

/creado dos

creado dos entidades de planificación: un consejo asesor que imparte las orientaciones generales y una Sección de planeación departamental que constituye el cuerpo técnico. El Consejo está presidido por el Gobernador e integrado por cuatro consejeros (dos designados por el Gobernador y dos elegidos por la Asamblea a propuesta del Gobernador). Las corporaciones regionales de desarrollo son la Corporación Autónoma Regional del Cauca, de los Valles del Magdalena y del Sinú, de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá. La Corporación del Cauca fue creada en octubre de 1954 para promover la mejor utilización de los recursos naturales en un área de 37 000 km²; ha construido la planta termoeléctrica de Yumbo (62 000 kW) y está ejecutando la central hidroeléctrica de Calima y proyectos de control de inundaciones, riego y desecamiento en 18 000 hectáreas.

b) Tareas realizadas

La labor de planificación realizada comprende la elaboración del Plan General de Desarrollo Económico y Social, publicado en diciembre de 1961; el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales, 1961-64, publicado en diciembre de 1960 y actualizado posteriormente para el período 1962-65; planes sectoriales, de los cuales ya está publicado el correspondiente a industria (1962) y en elaboración los del sector agropecuario, energía, combustibles y transporte. En esa tarea de planificación colaboró un Grupo Asesor de CEPAL, creado en mayo de 1959.

5. Costa Rica

a) Organización actual

Por ley de enero de 1963 se creó la Oficina de Planificación, a cuyo frente está un Director, designado por el Presidente de la República y directamente subordinado a él. Esta oficina tiene los siguientes departamentos: de planes de mediano y largo plazo, de planes anuales, de coordinación y secretaría, de evaluación de proyectos, de financiación, de productividad y eficiencia administrativa y de control de programas. Actualmente, se están constituyendo unidades sectoriales de programación; la correspondiente a transportes ya está organizada. Para señalar prioridades respecto a los proyectos de inversión, tanto públicos como privados, se instituyó un Comité Técnico de Evaluación de Proyectos de Inversión, que asesora al Presidente de la República y está integrado por ministros, altos funcionarios y representantes de asociaciones privadas. Con el fin de conocer el criterio del sector privado, se creó una Comisión Consultiva de Planes, integrada por el Director de Planificación, los jefes de los departamentos de planes de largo y mediano plazo y de planes anuales y seis representantes de organismos privados vinculados al plan; estos últimos se escogen de entre las terna que presenten los organismos particulares, entre los que -- según la ley -- debe incluirse por lo menos una organización obrera.

b) Tareas realizadas

Actualmente, colabora con la Oficina de Planificación, la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica OEA/BID/CEPAL. Se cuenta con un inventario de proyectos de inversión, un presupuesto por programas - paralelo al presupuesto tradicional - y se realizan los estudios y relevamientos necesarios para la elaboración del diagnóstico de la economía.

6. Cuba 7/

a) Organización actual

Los organismos de planificación de Cuba forman parte del proceso de cambio político y económico iniciado en 1959, cuyo rasgo esencial es la implantación de un régimen de economía centralmente planificada. El sistema de planificación es así el producto de la nacionalización de la mayor parte de las empresas y de las transformaciones del sistema financiero y de mercados y subordina la actividad económica a los planes estatales; su función no solamente consiste en prever el funcionamiento futuro de la economía, sino en planificar la producción y el abastecimiento y orientar la acción concreta de las empresas del estado, que tienen a su cargo la mayor parte de la actividad económica nacional.

El organismo superior de planificación es la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN), que consta de un pleno, un comité ejecutivo y sus direcciones. El pleno es presidido por el Primer Ministro e integrado por los ministros con responsabilidades económicas; la secretaría técnica es desempeñada por el ministro de Economía. El Comité Ejecutivo es designado por el pleno; las direcciones son la general, de agricultura, de industria, de comercio interior, de obras públicas y trabajo y de balance y estadística.

b) Tareas realizadas

A partir de 1962 se preparan planes anuales, de acuerdo con el siguiente mecanismo: sobre la base de orientaciones generales emanadas del Consejo de Ministros, JUCEPLAN elabora un "proyecto de directrices político-económicas", que constituye el primer esquema del plan; en él, se establecen metas de producción, abastecimiento e inversión y se preparan balances físicos para los productos más importantes; con esta pauta, los ministerios y organismos descentralizados redactan en detalle su propio plan. En una segunda etapa, JUCEPLAN compatibiliza los diferentes programas de acción y presenta el plan al Consejo de Ministros para su consideración final.

7/ Para un análisis más detallado de la organización económica cubana, véase Estudio Económico de América Latina, 1963. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 65.II.G.1, Cuarta parte, pp. 265-294

7. Chile

a) Antecedentes

La elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Económico, 1961-70, estuvo a cargo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo estatal de desarrollo e inversiones creado en 1939. La organización de la CORFO establece la existencia de un Consejo y de una organización ejecutiva. El Consejo es presidido por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción e integrado por representantes del Presidente de la República, de los más importantes organismos del Estado y de las fuerzas económicas; la organización ejecutiva está encabezada por el Vicepresidente Ejecutivo, designado por el Presidente de la República. Posteriormente, se asignó al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción la tarea de elaborar los proyectos de desarrollo económico, coordinar la inversión de los recursos fiscales y determinar el orden de prioridades de los planes de inversión. En octubre de 1960 se creó el Comité de Programación Económica y de Reconstrucción, presidido por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción e integrado por ministros con competencia económica y altos funcionarios, con la función de asesorar sobre política económica y velar por el cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo Económico; la Corporación de Fomento de la Producción ejerce la secretaría del Comité. En septiembre de 1961 se crearon los Comité Provinciales de Desarrollo, como organismos asesores representativos de los sectores públicos y privados de cada provincia, presididos por el Intendente de cada Provincia, integrados por representantes del sector público y privado y con la secretaría de la CORFO.

/b) Organización

b) Organización actual

A partir de noviembre de 1964 se ha revisado el sistema anterior y está en vías de institucionalización un nuevo régimen. Actualmente funciona como organismo asesor del Presidente de la República, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) a cuyo frente está el Secretario Nacional de Planificación, que asegura la vinculación con el Presidente y participa en las reuniones de Ministros. La gestión técnica está a cargo del Director de Planificación, del que dependen cinco departamentos: de Planificación Global (con las secciones de Comercio Exterior, Sector Público y Coordinación de Planes Sectoriales), de Planificación Sectorial, de Planificación Regional, de Asistencia Técnica y Jurídico. En los Ministerios de Economía, Obras Públicas, Minería, Agricultura y Educación funcionan oficinas sectoriales, que se vinculan con la Oficina de Planificación Nacional a través de la Sección de Planificación Sectorial. Se han comenzado a crear Organismos de Planificación Regional (ORPLAN), con la función de planificar y promover el desarrollo económico de una determinada región; funciona ya el correspondiente a la cuenca del Bío-Bío. Por decreto de febrero de 1965 se crearon Consejos de Administración Provincial, que preside el Intendente de cada provincia, con representación de los diferentes organismos estatales y del sector privado; el Secretario Ejecutivo es designado por el Intendente y el Técnico por la CORFO. Entre las atribuciones de este organismo está la de estudiar planes regionales.

c) Tareas realizadas

La CORFO elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Económico, 1961-70; previamente, había realizado las investigaciones básicas y elaborado planes sectoriales. Desde su fundación hasta la actualidad, no sólo ha preparado planes y proyectos, sino que los ha puesto en marcha y procurado financiamiento; en particular, deben destacarse los casos

/de la

de la energía eléctrica, el petróleo, el acero, algunas industrias manufactureras y la minería. En la actualidad, la Oficina de Planificación Nacional está revisando el Programa Nacional de Desarrollo y elaborando políticas económicas de corto plazo.

8. Ecuador

a) Organización actual

En mayo de 1954 se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, como organismo asesor de la Presidencia de la República en materia de planificación.

Integran esta Junta, los Ministros de Fomento, de Economía, de Finanzas y de Obras Públicas, los gerentes generales del Banco Central del Ecuador y del Banco Nacional de Fomento y tres ciudadanos de prestigio, versación y experiencia elegidos por el Presidente de la República. Su principal atribución consiste en estudiar los planes de desarrollo y las medidas que proponga la Secretaría General de Planeación y someterlos con su opinión al Presidente de la República; además, examina los programas de gastos de los ministerios y considera las solicitudes de financiamiento externo.

La tarea técnica de la preparación de estudios básicos, planes y proyectos está a cargo de la Secretaría General de Planeación Económica, constituida por los departamentos técnico y administrativo. De acuerdo con el decreto-ley de creación del sistema de planificación deben instalarse oficinas sectoriales en los ministerios; pero en los hechos todavía no funcionan adecuadamente, por lo que la Junta Nacional recoge directamente la mayor parte de la información sectorial. Asimismo, está organizándose la coordinación entre la Junta Nacional y los organismos encargados de la ejecución de planes y proyectos.

b) Tareas realizadas

Los trabajos realizados han consistido fundamentalmente en la preparación de las bases y directivas para programar el desarrollo económico del Ecuador (elaborado entre 1958 y 1959), el Plan Inmediato de Desarrollo (redactado en 1960 y 1961) y el Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1964-73, terminado en 1963.

9. El Salvador

a) Organización actual

Por decreto de abril de 1962 se creó el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, con la función de señalar orientaciones en materia económica y realizar estudios de programación. Está integrado por el Presidente de la República, los ministros con responsabilidades económicas, el Presidente del Banco Central de Reserva, dos representantes de la empresa privada y el Secretario Ejecutivo. Los estudios son realizados por la Oficina Técnica de Planificación, que es dirigida por un Secretario Ejecutivo y comprende los departamentos de planificación económica y social, de planificación física y técnica, de proyectos de inversión, de investigaciones económicas y sociales, de estadísticas económicas e información, administrativa, de administración pública, jurídica y de coordinación de la asistencia técnica.

Se están organizando comités de planeamiento en los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Educación y Salud Pública, que elaborarán los planes sectoriales; forma parte de esos comités un representante de la Oficina Técnica.

b) Tareas realizadas

Se formuló un Programa Bienal de Inversiones Públicas, 1964-65, cuyo segundo año constituirá, revisado, el primero del Plan Quinquenal; así, podrá éste tener desde el principio el suficiente contenido operativo. Se preparó un presupuesto por programas y se confeccionó un inventario de proyectos. Actualmente se trabaja en la preparación del diagnóstico del Plan Quinquenal de Desarrollo (1965-1969), con la colaboración de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica OEA/BID/CEPAL.

10. Guatemala

a) Organización actual

En noviembre de 1954 se creó por decreto el Consejo Nacional de Planificación Económica, que depende del Presidente de la República y está integrado por los Ministros a cargo de asuntos económicos, por los Presidentes del Banco de Guatemala y del Instituto de Fomento de la Producción

/y por

y por tres delegados del Presidente de la República. El objetivo del Consejo consiste en orientar, proyectar y coordinar el desarrollo económico nacional. En particular, debe preparar un plan para cinco años; estudiar las medidas tributarias y administrativas para el cumplimiento de esos planes, examinar el anteproyecto anual de presupuesto general y, en general, asesorar al gobierno sobre temas de política económica. El organismo técnico es la Secretaría General, que tiene a su cargo la realización de los estudios y preparación de los documentos sobre los que versan las discusiones del Consejo.

b) Tareas realizadas

Actualmente coopera en las tareas de planificación la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica OEA/BID/CEPAL. Se realizó un inventario de proyectos de inversión pública y se está preparando un presupuesto por programas. En lo que respecta al Plan Quinquenal 1965-69, se elaboraron las cuentas nacionales sobre las que se basará un diagnóstico preliminar y proyecciones globales a diez años. Además, se trabaja en una descripción y análisis sectorial.

11. Haití

a) Antecedentes

A fines de 1961 se constituyó una misión de cooperación técnica OEA/BID/CEPAL. En enero de 1962 se creó un Consejo Permanente de Acción de Liberación Económica y en marzo de ese año se lo dotó de un Organismo de Estudios.

b) Organización actual

En julio de 1963 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación, que preside el Presidente de la República, con funciones de orientación y supervisión. El organismo de acción es el Comité Ejecutivo dirigido por un vice-presidente designado por el Presidente de la República. La secretaría y oficina técnica es el Organismo de Estudios del Consejo Permanente de Acción de Liberación Económica.

c) Tareas realizadas

El Organismo de Estudios elaboró un Plan de Urgencia, que constituye un programa bienal de inversiones, por sector.

12. Honduras

a) Organización actual

En febrero de 1955 se creó el Consejo Nacional de Economía como organismo central de planificación adscrito a la Presidencia de la República. Es una entidad autónoma, compuesta por siete miembros; la preside el Secretario de Estado de Economía y Hacienda y la integran los Secretarios de Estado de Obras Públicas y Recursos Naturales, los presidentes del Banco Central de Honduras y del Banco Nacional de Fomento y dos representantes del sector privado. El aspecto técnico de los trabajos está a cargo de una Secretaría, con funciones de planificación y coordinación. Respecto a su vinculación real con el resto del sector público, no obstante haberse preparado un plan de inversiones públicas, todavía no existe un mecanismo de coordinación entre el Consejo Nacional de Economía y el presupuesto de egresos e ingresos públicos, que elabora la Dirección General del Presupuesto.

b) Tareas realizadas

Sobre la base del estudio preparado en 1960 por la CEPAL en colaboración con el gobierno de Honduras, se elaboró la versión preliminar del Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico y Social, 1962-1965. En marzo de 1962, el gobierno de Honduras solicitó al Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL el envío de una misión para que revisara el Plan Cuatrienal, pues se procuraba comenzar a ejecutarlo en 1963. Como no tenía un grado de desagregación adecuado y no contaba con un suficiente número de proyectos, se decidió utilizarlo como elemento de orientación y se elaboró con esa perspectiva un plan bienal de inversiones públicas para 1963 y 1964, todo ello sin perjuicio de proseguir la elaboración del plan a mediano plazo.

13. México

a) Organización actual

En 1954 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, adscrita a la Presidencia de la República, con la función de determinar el monto y las prioridades de las inversiones públicas. A partir de 1959 se trasladó esa función a la Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia. En junio de ese año, se estableció por decreto presidencial que las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas con participación estatal debían elaborar programas de inversiones para los años 1960 a 1964; y se dispuso la obligatoriedad de la autorización presidencial para efectuar cualquier erogación presupuestaria o financiamiento de inversiones. Con la finalidad de lograr una mayor racionalidad en el uso de divisas, se creó en 1959 el Comité de Importación del Sector Público. En agosto de 1961 se dictó el Acuerdo Presidencial sobre la planeación del desarrollo económico y social; y en marzo de 1962 se instituyó una Comisión Intersecretarial, integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público, como organismo encargado de la planificación económica y social, a corto y largo plazo. De este modo, se coordinó la orientación general y la facultad de control de la Presidencia con el financiamiento de gastos e inversiones, propio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Tareas realizadas

La Comisión Intersecretarial intervino en la preparación del Plan de Acción Inmediata, 1962-64 y procede a su continua revisión.

14. Nicaragua

a) Organización actual

En febrero de 1952 se creó la Oficina de Planificación, dependiente del Presidente de la República, con la función de preparar un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. A su frente está un Director General,

/designado por

designado por el Presidente de la República. Actúa además un Consejo Nacional de Economía, integrado por los Ministros de Economía, Hacienda, Fomento y Agricultura, por los Presidentes del Banco Central y del Banco Nacional y por el Gerente General del Instituto de Fomento Nacional, en el que también puede hacerse representar el Congreso Nacional. Su función consiste en deliberar y que sus miembros emitan y dejen registradas sus opiniones respecto a los problemas del desarrollo económico y social del país. Con respecto a la Oficina de Planificación, el Consejo le informa sobre sus puntos de vista, para que los tenga en consideración.

b) Tareas realizadas

Se ha confeccionado un inventario de proyectos de inversión pública, está en preparación el presupuesto por programas y se trabaja en la elaboración del diagnóstico. La Oficina de Planificación cuenta con la cooperación de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica OEA/BID/CEPAL.

15. Panamá

a) Organización actual

El organismo central de planificación es la Dirección General de Planificación y Administración, que está adscrita al Ministerio de la Presidencia y funciona bajo la dirección inmediata del Presidente de la República. Fue creada en junio de 1959 y ejerce funciones de coordinación y dirección en materia de planificación, presupuesto, organización administrativa y administración de personal. A cada una de esas actividades corresponde un departamento: el de planificación realiza tareas de estudio, debe elaborar el plan de desarrollo y asesorar sobre política económica; el de presupuesto prepara el cálculo anual de recursos y gastos y formula recomendaciones sobre política fiscal; el de organización administrativa debe introducir mejoras en la organización gubernamental; el de administración de personal está encargado de sujetar a métodos científicos la actuación de los funcionarios públicos.

En los ministerios y entidades autónomas se han comenzado a crear oficinas sectoriales de planificación; pero la nota típica del sistema de Panamá consiste en tener dentro de la Dirección de Planificación a la oficina de presupuesto.

b) Tareas realizadas

Se elaboraron el Programa de desarrollo económico-social, 1963-70, un informe sobre proyectos de inversiones públicas (julio de 1961) y el informe económico (febrero de 1962).

16. Paraguay

a) Organización actual

En noviembre de 1948 se creó el Consejo Nacional de Coordinación, como dependencia de la Presidencia de la República, con la función de dirigir la política económica y su planificación. Es presidido por el Presidente de la República y lo integran los Ministros de Hacienda y de Economía, el Presidente y un representante de la Junta Monetaria del Banco del Paraguay; el Presidente del Consejo podrá designar como miembros hasta tres personas de reconocida versación en materia económica; además tienen "voz consultiva" dos miembros de la Cámara de Representantes.

La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República, fue creada en septiembre de 1962. Está a cargo de un Secretario Ejecutivo, designado por el Poder Ejecutivo, que es también asesor técnico del Consejo Nacional de Coordinación Económica.

b) Tareas realizadas

La Secretaría Técnica de Planificación elaboró un plan bienal para los años 1965 y 1966, con el asesoramiento del Grupo Asesor OEA/BID/CEPAL, creado a fines de 1962.

17. Perú

a) Antecedentes

En 1961 se creó la Oficina Central de Estudios y Programas del Ministerio de Hacienda y Comercio, que publicó durante 1962 una serie de estudios que configuran un prediagnóstico de la economía peruana. Por su parte, el Banco Central de Reserva elaboró un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 1962-71. En el aspecto regional, se prepararon el Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú y el Plan destinado al desarrollo de la zona central.

b) La organización actual

En octubre de 1962 se creó el sistema nacional de desarrollo económico y social, integrado 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.

El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social está encargado de impartir las orientaciones fundamentales. Es presidido por el Presidente de la República, quien puede designar a un miembro para que actúe en su representación; lo integran los ministros con responsabilidades económicas, un ministro de la Fuerza Armada y el Jefe del Instituto Nacional de Planificación. Los acuerdos que adopte requieren para su vigencia la aprobación del Presidente de la República.

El Instituto Nacional de Planificación es el organismo técnico central, cuya tarea fundamental consiste en formular y actualizar periódicamente los planes de largo, mediano y corto plazo y supervisar su cumplimiento. Lo dirige un Jefe del Instituto, con rango de Ministro de Estado, directamente responsable ante el Presidente de la República.

El Consejo Consultivo de Planificación es el cuerpo asesor del Instituto Nacional de Planificación a través del cual participa el sector privado en la elaboración y discusión de los planes. Lo preside el Jefe del Instituto Nacional de Planificación y está integrado por no más de veinte miembros, elegidos por el Presidente de la República de entre las ternas propuestas por entidades representativas de empresarios, trabajadores, profesionales y las Universidades.

Las oficinas sectoriales y regionales deben constituirse a nivel ministerial y de las administraciones regionales, bajo la dependencia de las respectivas autoridades administrativas y en estrecha coordinación con el Instituto Nacional de Planificación. Actualmente, están en proceso de organización doce oficinas sectoriales. En el aspecto regional, se prevén futuras oficinas de planificación de regiones geo-económicas y oficinas de planificación de las diferentes divisiones político-administrativas actuales. Además, funcionan con autonomía y sin vinculación con el plan varias corporaciones departamentales de fomento en Cuzco (1957), Arequipa (1958), Madre de Dios (1960), Tacna (1961), Puno (1961) e Ica (1963).

c) Tareas realizadas

El Instituto Nacional de Planificación contó con la colaboración del Grupo Asesor del Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL que se constituyó en marzo de 1963. Elaboró un diagnóstico de la economía peruana, terminado en julio de 1963, un plan de inversiones públicas finalizado en junio de 1964 y un presupuesto por programas. Actualmente, prepara el plan de desarrollo para el período 1965-69.

18. República Dominicana

a) Organización actual

En enero de 1962 se creó la Junta Nacional de Planificación, que depende directamente del Consejo de Estado. Es presidida por un representante del Poder Ejecutivo y la integran el Secretario Coordinador, el Director General de Planificación Integral y el Director de Economía y Coordinación para los gastos del gobierno. La Junta tiene como organismo asesor a un Consejo Consultivo compuesto por los Secretarios de Estado con responsabilidades económicas y el Gobernador del Banco Central. El organismo técnico y ejecutivo es la Secretaría Coordinadora, que comprende una Dirección Técnica de Planificación Integral (compuesta de las divisiones de estadísticas, de planificación económica, regional urbana y de servicios públicos y de control), un departamento legal

/y una

y una división administrativa. Su función principal consiste en preparar, ejecutar y revisar periódicamente los programas de desarrollo económico y social y coordinar la asistencia técnica.

b) Tareas realizadas

Están realizándose las tareas previas a la elaboración del diagnóstico. Para cooperar en esa labor está organizándose un grupo asesor del Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL.

19. Uruguay

a) Organización actual

Por decretos de enero y marzo de 1960, ratificados por ley en diciembre de 1961, se creó la Comisión de Investigaciones y Desarrollo Económico (CIDE), con la función de formular planes orgánicos de desarrollo de corto, mediano y largo plazo y de estudiar su financiación. En enero de 1963, se determinó que la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico fuera presidida por el Ministro de Hacienda e integrada por los ministros con responsabilidades económicas. Para cumplir con la tarea específica de planeamiento se creó una Secretaría Técnica. Se están instalando oficinas sectoriales en los ministerios y entes descentralizados y la vinculación con el sector privado se prevé a través de futuros comités de asesoramiento.

b) Tareas realizadas

En julio de 1963 finalizó el Estudio Económico del Uruguay, elaborado con la colaboración de un Grupo Asesor de Planificación del Comité de coordinación OEA/BID/CEPAL. Este trabajo constituye un diagnóstico de la economía, identifica los estímulos y obstáculos al desarrollo, incluye una nómina de proyectos de inversión, hace una proyección preliminar del ahorro externo y somete a la decisión política una serie de puntos fundamentales para la ulterior elaboración del plan. Actualmente se trabaja en la preparación de los planes decenal, trienal y anual; el Consejo Nacional de Gobierno dió las pautas fundamentales para la elaboración de esos planes y así decidió que la variable que debería elevarse al máximo en el plan trienal es la ocupación y en el plan decenal el ingreso.

20. Venezuelaa) Organización actual

En Venezuela, los organismos de planificación que actualmente funcionan fueron creados en diciembre de 1958. La dirección de la elaboración y ejecución de los planes, la ejerce el Presidente de la República en Consejo de Ministros, asesorado por una Oficina Central de Coordinación y Planificación. Esta oficina tiene un directorio - con un Director ejecutivo - designado por el Presidente de la República. Las atribuciones otorgadas a la Oficina Central de Coordinación y Planificación son las propias de un organismo de planificación: estudia el desarrollo social y económico, prepara el presupuesto - programa anual, propone los lineamientos de la planificación física y espacial, mantiene un sistema de información, se ocupa de la capacitación de funcionarios y opina sobre las reformas a la legislación de carácter económico. La Oficina Central de Coordinación y Planificación es auxiliada en sus funciones por las oficinas sectoriales, que dependen del ministerio o instituto autónomo respectivo, pero cuya relación con la Oficina Central es directa.

A los efectos de la preparación del plan sectorial y para establecer contactos con la actividad privada, la Oficina Central forma grupos de coordinación de diferentes organismos. A título de ejemplo, cabe destacar la actuación del Comité de Industrias, creado en 1961, que es presidido por el Ministro de Fomento o el Jefe del CORDIPLAN e integrado por los presidentes de la Corporación Venezolana de Fomento y la Corporación Venezolana de Guayana, el Director de Industrias del Ministerio de Fomento y por el Jefe del Sector Industrial del CORDIPLAN.

Respecto a la preparación de proyectos, los ministerios e institutos autónomos los seleccionan y elaboran dentro de su esfera de acción, de acuerdo con la política general señalada por el Plan; a tal fin, la mayoría de ellos tienen unidades especializadas, encargadas de esa tarea.

La vinculación con el Parlamento se realiza solamente con motivo de la consideración del presupuesto y de las leyes de política económica.

Por disposición constitucional, el Presidente de la República debe exponer anualmente en un Mensaje al Congreso Nacional los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

b) Tareas realizadas

En 1959 se terminó la elaboración del primer programa cuatrienal para el período 1960-64, y a fines de 1961 finalizó la confección del plan para 1962. A la luz de esa experiencia y de la realidad económica se preparó el Plan de la Nación, 1963-66, actualmente en ejecución.

/c. LOS

C. LOS PLANES

1. La situación actual

A continuación se sintetizará el contenido de los planes generales de desarrollo de mediano o largo plazo de Argentina (1965-69), Bolivia (1962-71), Colombia (1961-70), Chile (1961-70), Ecuador (1964-73), Panamá (1963-70) y Venezuela (1963-66); de los planes de corto plazo de Brasil (1964-66), México (1962-64) y Paraguay (1965-66); y de los planes de inversiones públicas de Colombia (1961-64), Honduras (1963-64) y el Perú (1964-65). El estado de las tareas en los demás países es el siguiente: en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua las oficinas nacionales de planificación - con la colaboración de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica OEA/BID/CEPAL - trabajan en el diagnóstico de cada país, con vistas a la elaboración de un plan global para el período 1965-69. En Haití, se concluyó un programa bienal de inversiones por sector. En la República Dominicana la Junta Nacional de Planificación cumple las tareas previas a la confección del diagnóstico. En el Uruguay, la Comisión de Investigaciones y Desarrollo Económico finalizó en 1963 el Estudio Económico del Uruguay y trabaja actualmente - con el asesoramiento de un grupo asesor del Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL - en la redacción del plan decenal, el trienal y el anual. En Cuba, la junta Central de Planificación prepara planes anuales a partir de 1962, dentro de la perspectiva de proyecciones hasta 1965.

2. La metodología

La metodología empleada en los diferentes planes de América Latina sigue en líneas generales las técnicas utilizadas por la CEPAL en la serie Análisis y proyecciones del desarrollo económico. Sin embargo - como es lógico - frente a las tareas concretas de planificación estos métodos se han profundizado, extendido y adecuado a la situación de cada país. Ante todo, existe una diferente actitud: en un caso, se aplica la técnica de proyecciones para cuantificar problemas y en el otro se trata de cuantificar objetivos y metas concretas de desarrollo. Además, los métodos

/se han

se han ampliado considerablemente, en especial en lo que respecta a la elaboración de programas de inversión pública.^{8/} Los principales instrumentos utilizados han sido las cuentas nacionales, los modelos de insumo-producto y, para el examen del financiamiento, la contabilidad de corrientes de fondos; actualmente, en Venezuela y Chile están preparándose modelos de simulación, para el análisis de políticas de corto plazo.

Las peculiaridades de cada caso se reflejan en el enfoque, las variables consideradas y el método utilizado para calcularlas. Así en Bolivia la proyección del consumo total resulta de las metas de mejoramiento del nivel de vida fijadas (en especial de la alimentación); en Colombia, se detalló un plan de inversiones públicas; en Chile se profundizó el estudio de algunos sectores; en el Ecuador se consideraron en especial los precios y salarios; y en Venezuela la variable para elevar al máximo fue la ocupación.

3. Análisis de los planes nacionales

a) Argentina: Plan Nacional de Desarrollo, 1965-69

i) Metas y objetivos. El Plan propone una tasa de crecimiento compatible con la capacidad para importar, que permita avanzar en la sustitución de importaciones y asegure las inversiones necesarias para corregir los principales estrangulamientos de infraestructura; al mismo tiempo, tiende a recuperar los anteriores niveles de consumo y a eliminar

^{8/} En el caso particular del plan de Colombia, se desglosó con individualidad propia un plan de inversiones públicas que se ajustó a los recursos del plan general de desarrollo y a las necesidades sectoriales. Metodológicamente, en una primera etapa se captaron y cuantificaron las perspectivas de inversión de los organismos públicos; en seguida, se reordenaron de acuerdo con prioridades: terminación de los proyectos en proceso de ejecución, obras complementarias de proyectos terminados y conservación del capital instalado; por último, se consideró la capacidad operativa de las entidades públicas a cargo de la inversión. De este doble juego de requisitos externos a la inversión pública (condiciones del plan general y necesidades sectoriales) e internos (características de la inversión pública), surgió el Plan de Inversiones Públicas.

las presiones inflacionarias. Para ello, se procura que el sector agropecuario - del cual dependen las exportaciones - se haga más dinámico por una mejor utilización de las tierras, ya que en el corto plazo no es previsible la incorporación de nuevas extensiones ni profundas innovaciones tecnológicas; las metas físicas fijadas consisten en el aumento en dos quintas partes de la superficie de pasturas y en una cuarta parte de las destinadas a cultivos agrícolas, y en la reducción en un tercio del área de pastos naturales, todo ello con respecto a la situación en el año base. El desarrollo industrial acentúa la sustitución de importaciones (siderurgia, química, papel y celulosa) y se propone reabsorber cuanto antes la desocupación. Paralelamente, se trata de mejorar la infraestructura de transportes, comunicaciones y energía, asignándole el 90 por ciento de la inversión pública. A largo plazo, el Plan se propone trasladar al sector industrial la ventaja comparativa de que actualmente goza la producción agropecuaria; para ello, se trataría de producir manufacturas con alta incorporación de mano de obra, cuyos salarios dependen en gran parte del nivel de precios agropecuarios internos, que es comparativamente bajo.

El Plan prevé un crecimiento del producto bruto interno a precios de mercado a una tasa anual media del 5.8 por ciento entre 1965 y 1969, es decir, a un 4 por ciento por habitante. En los primeros años, en que se operará una recuperación, la tasa será mayor y se estabilizará en el 5 por ciento al final del período; debe advertirse que en 1964, se alcanzó un aumento de 8.2 por ciento, similar a la tasa anual prevista en los análisis de planificación para el período 1963-65. En los años 1957-63 el producto había crecido sólo al 0.5 por ciento anual y en 1962-63 disminuyó en un total de 8.5 por ciento.

El cuadro VIII-2 muestra las tasas anuales de crecimiento proyectadas. Se observa que las importaciones crecerían al 4.7 por ciento y las exportaciones al 2.1, mientras el producto lo haría al 5.8. En el análisis sectorial, el plan prevé un incremento sustancial de la agricultura, la industria y la construcción, que en el período 1957-63 habían estado estancadas e incluso, habían decrecido; la disminución del ritmo de crecimiento en canteras y minas con respecto al año base responde al

Cuadro VIII-2

ARGENTINA: TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO

(Porcientos)

	Histórico ^{a/} (1957-63)	Estimado (promedio 1963/64- 1964/65)	Período del Plan (1965-69)
<u>Oferta final</u>	<u>0.4</u>	<u>8.1</u>	<u>5.3</u>
Producto interno bruto	0.5	8.4	5.8
Importaciones de bienes (incluye saldo neto de servicios)	-0.5	4.4	4.7
<u>Demanda final</u>	<u>0.4</u>	<u>8.1</u>	<u>5.3</u>
Consumo total	-0.8	9.6	5.6
a) Privado	-0.8	...	...
b) Público	-	...	...
Inversión bruta total	2.6	6.1	5.7
Inversión bruta fija	2.4	3.3	5.6
a) Construcciones	-0.7	6.5	7.3
b) Equipos y reparaciones	4.8	1.2	4.3
Exportación de bienes	5.4	1.3	2.1
Producto interno bruto sectorial			
Agropecuaria y pesca	-0.2	12.7	4.4
Canteras y minas	17.1	9.0	7.7
Industria manufacturera	-	10.5	7.6
Construcción	-0.5	7.3	7.7
Servicios	0.9	5.3	4.5
Comercio	0.7	8.0	5.8
Transporte y almacenamiento	-0.4	7.2	6.1
Propiedad y vivienda	0.7	3.0	2.9
Servicios gobierno general	0.2	0.2	1.5
Otros servicios	2.6	3.9	3.5
Población	1.8	1.8	1.7

Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, Informe sobre el plan nacional de desarrollo, años 1965-69.

a/ La economía argentina sufrió un receso económico en el bienio 1962/63, período durante el cual el producto interno disminuyó en un total de 8.5 por ciento.

/agotamiento de

agotamiento de la sustitución de importaciones de petróleo. La composición de la oferta final al principio y al final del periodo indica una relativa estabilidad del coeficiente de importaciones, que supone un sostenido esfuerzo de sustitución; en la demanda final se observa una disminución relativa de la inversión - en especial en equipos y maquinaria - que señala la existencia de capacidad ociosa (véase el cuadro VIII-3). La estructura del producto bruto sectorial (cuadro VIII-4) muestra un leve aumento de la importancia de la agricultura - lógico, pues el plan se propone sacarla del estancamiento - un incremento en manufacturas y una disminución en servicios del gobierno general y otros servicios. La estrategia del plan se advierte con claridad en el cuadro VIII-5 que expresa la relación entre el crecimiento sectorial y el producto bruto interno: la agricultura pasa de un coeficiente de -0.37 en el periodo 1957-63 al 0.77 en 1965-69, y la industria aumenta de 0.07 a 1.30.

En cuanto a los objetivos sociales y regionales el plan prevé un incremento del gasto público en educación y salud. Se procura aumentar la captación de la población en edad escolar en la enseñanza primaria del 90 al 95 por ciento y en la secundaria del 40 al 50 por ciento; en la universitaria, se mantienen los actuales niveles, pero con un mayor énfasis en los estudios agronómicos.

Respecto a la orientación regional, se considera que la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires y Córdoba han adquirido ya un ritmo propio de crecimiento; en el resto, se distinguen cuatro regiones: el Nordeste, para el que se prevé una expansión agropecuaria; para el Noroeste - agrícola con una incipiente industria siderúrgica - se proponen proyectos de colonización y de celulosa y papel; para la región Andina, se plantea un impulso de desarrollo energético y de la colonización; y en la Patagonia, la expansión de los centros existentes en Río Negro, Puerto Madryn y Río Gallegos, con un aumento de la colonización y la implantación de industrias.

Cuadro VIII-3

ARGENTINA: COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES

Especificación	Año base (1963)	Periodo del plan	
		1965	1969
<u>Oferta final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producto interno bruto	91.7	92.3	92.6
Importaciones de bienes a/	8.3	7.7	7.4
<u>Demanda final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Consumo total	70.2	72.2	73.0
Privado	62.7	...	...
Público	7.5	...	...
Inversión bruta total	19.1	18.4	18.7
a) Inversión bruta fija	19.7	18.0	18.2
i) Construcciones	7.7	7.5	8.1
ii) Equipos y reparaciones	12.0	10.5	10.1
b) Variación de existencias	-0.6	0.4	0.5
Exportación	10.7	9.4	8.3

Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, Informe sobre el plan nacional de desarrollo, años 1965-69.

a/ Incluye saldo neto de servicios.

Cuadro VIII-4

ARGENTINA: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO SECTORIAL

Sectores	Año base (1963)	Año inicial del plan (1965)	Año final del plan (1969)
Agropecuaria y pesca	15.1	16.3	15.4
Canteras y minas	1.9	1.9	2.0
Industria manufacturera	34.1	35.4	38.0
Construcción	4.2	4.1	4.4
Comercio	17.2	17.1	17.1
Transporte y almacenamiento	5.2	5.1	5.2
Comunicaciones	0.5	0.5	0.5
Electricidad, gas y agua	2.0	2.1	2.5
Bancos, seguros y otros	2.3	2.1	1.9
Propiedad de vivienda	2.5	2.3	2.0
Servicios gobierno general	6.8	5.8	4.9
Otros servicios	8.2	7.3	6.1
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, Informe sobre el plan nacional de desarrollo, años 1965-69.

Cuadro VIII-5

ARGENTINA: RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO SECTORIAL Y EL
PRODUCTO INTERNO BRUTO

	Período histórico 1957-63	Período del plan	
		1963-65	1965-69
Agropecuaria y pesca	-0.37	1.43	0.77
Canteras y minas	33.15	1.08	1.33
Industria manufacturera	0.07	1.24	1.30
Construcción	1.04	0.84	1.33
Comercio	1.41	0.96	1.00
Transporte y almacenamiento	-0.78	0.87	1.05
Comunicaciones	-0.22	0.44	0.96
Electricidad, gas y agua	17.60	1.35	1.78
Bancos, seguros y otros	6.57	0.48	0.52
Providencia de vivienda	1.59	0.35	0.41
Servicios gobierno general	0.32	0.03	0.26
Otros servicios	0.11	0.24	0.20

Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, Informe sobre el plan nacional de desarrollo, años 1965-69.

/ii) Inversiones

ii) Inversiones. Se proyecta una tasa media de inversión para el período, de 20.5 por ciento del producto bruto interno, que ya ha sido alcanzada anteriormente (de 1960 a 1963 osciló entre el 22 y el 23 por ciento) y que llevaría la inversión del quinquenio a alrededor de 15 690 millones de dólares. De esta inversión, alrededor de un cuarto (el 25.8 por ciento) será pública y las tres cuartas partes (el 74.2 por ciento) privada.

La composición de las inversiones (cuadro VIII-6) muestra con relación al año base un leve aumento en construcciones y una disminución en maquinaria y equipo; pero la variación fundamental radica en la procedencia de la maquinaria y equipo, pues la importada se reduce del 24.4 por ciento de la inversión total en 1963 al 14.8 en 1965 y al 12.7 en 1964. Respecto a la orientación de las inversiones, el plan, consecuente con su objetivo de mejorar la infraestructura y continuar la sustitución de importaciones, asigna el 30 por ciento de la inversión total (que a su vez constituye el 90 por ciento de la inversión pública) a transportes y energía, y el 5 por ciento a proyectos en metalurgia ferrosa, química, minería y papel y celulosa.

La relación marginal bruta producto capital pasa de 0.22 en el período 1957-63 a 0.40 en 1963-65, a causa de la utilización de la capacidad ociosa y disminuye a 0.28 en el período del plan (cuadro VIII-7).

iii) Financiamiento. El plan proyecta el financiamiento del sector público nacional para el período con un ahorro corriente del gobierno de 158 700 millones de pesos argentinos de 1960 y una inversión real de 338 900 millones; el desequilibrio asciende a 180 200 millones, para lo cual se estima un financiamiento externo probable de 70 800 millones, con lo cual quedaría un saldo a financiar de 109 400 millones de pesos de 1960, que representa el 32.3 por ciento de la inversión pública del período.

Se recomienda una revisión del sistema impositivo que lo haga menos sensible a las fluctuaciones económicas y más justo para el contribuyente y se mantiene la actual política de tarifas de las empresas. Se propone, además, reducir la inflación al 20 por ciento en el primer año del plan, y al 10 por ciento en el último.

Cuadro VIII-6

ARGENTINA: COMPOSICION DE LAS INVERSIONES
(Porcientos de la inversión bruta total)

	Histórica		Período del plan	
	1957	1963	1965	1969
<u>Inversión bruta fija</u>	104.5	103.2	97.8	97.6
I. Construcciones <u>a/</u>	49.1	40.4	40.7	43.2
II. Maquinaria y equipo	55.4	62.8	57.1	54.4
a) Nacional <u>b/</u>	30.4	38.4	42.3	41.7
b) Importado	25.0	24.4	14.8	12.7
III. Variación de existencias <u>c/</u>	-4.5	-3.2	2.2	2.4

Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, Informe sobre el plan nacional de desarrollo, años 1965-69.

a/ Incluye construcciones agropecuarias.

b/ Incluye reparaciones.

c/ De 1957 a 1963 incluye la variación de existencias de un importante grupo de materias primas principalmente agropecuarias. De 1965 a 1969 incluye la variación de existencias.

Cuadro VIII-7

ARGENTINA: RELACION PRODUCTO-CAPITAL Y COEFICIENTE DE INVERSION

	1963	1965	1969
<u>Relación marginal bruta</u> <u>producto-capital</u>	0.22 <u>a/</u>	0.40 <u>b/</u>	0.28 <u>c/</u>
<u>Coefficientes de inversión</u> <u>(porcientos del producto</u> <u>interno total)</u>			
Inversión bruta total	20.8	19.9	20.2
Inversión bruta fija	21.4	19.5	19.7
Construcciones	8.4	8.1	8.7
Maquinaria y equipo	13.0	11.4	11.0
Variación de existencias	-0.6	0.4	0.5

Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, Informe sobre el plan nacional de desarrollo, años 1965-69.

a/ Período 1957-63.

b/ Período 1963-65.

c/ Período 1965-69.

/iv) Balance

iv) Balance de pagos. La principal restricción que limita la tasa de crecimiento - afirma el plan - es la situación del balance de pagos. Durante el período, las exportaciones crecen al 2.1 por ciento (de 1 400 millones de dólares en 1965 a 1 545 millones en 1969) y las importaciones al 4.7 por ciento (de 1 083 millones de dólares en 1965 a 1 265 millones en 1969). Se proyecta reducir la deuda externa en 527 millones de dólares, pues se amortizarán 1 870 millones y se esperan nuevos créditos por 1 343 millones; las inversiones directas previstas para todo el período ascienden a 155 millones de dólares. Para 1965 y 1966 se estima una caída en las reservas de oro y divisas por 117 millones de dólares, que se compensa parcialmente en el resto del período.

En la composición de las exportaciones se advierte un aumento en las agrícolas y una disminución en las ganaderas; las exportaciones no tradicionales pierden importancia (se reducen del 10.1 por ciento en 1963 al 5.5 en 1965 y al 7.0 en 1969). Con respecto a las importaciones, se pronostica un incremento relativo de materias primas y combustibles y una disminución en bienes de capital (cuadro VIII-8)

b) Bolivia: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-71

i) Situación al comenzar el plan. Durante el período 1951-1961 la economía boliviana estuvo estancada. El crecimiento anual desde 1957 hasta 1961 fue de 2.7 por ciento y en todo el decenio de 0.2 por ciento. El producto por habitante es sumamente bajo: en 1951 era de 122 dólares anuales por habitante, en 1957 de 96 dólares y en 1961 de 97.3 dólares. Durante el decenio, la tasa de crecimiento del producto por habitante fue negativa (-2.2 por ciento anual) y para el período 1957-61 de 0.3 por ciento anual. La causa principal de esta declinación fue la caída de las exportaciones, pues descendieron tanto el precio del estaño, que constituye el 56 por ciento del total de exportaciones, como el volumen de la producción. Hubo un fuerte financiamiento exterior, que impidió que los niveles de consumo - ya muy bajos - cayeran en la misma proporción que el producto; pero de ese modo aumentó notablemente la deuda externa.

Cuadro VIII-8

ARGENTINA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

Especificación	Año base (1963)	Periodo del plan	
		1965	1969
<u>Exportaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Agrícolas	38.5	45.4	44.7
Ganaderas	48.7	46.8	45.4
Forestales	1.0	1.3	1.3
Minería	1.7	1.0	1.6
Otros productos	10.1	5.5	7.0
<u>Importaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo	4.7	4.6	4.0
Combustibles y lubricantes	5.8	6.0	5.8
Materias primas y bienes intermedios	46.0	52.2	53.4
Materiales de construcción	5.0	6.5	8.3
Bienes de capital	38.5	30.7	28.5

Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, Informe sobre el plan nacional de desarrollo, años 1965-69.

ii) Metas y objetivos. El plan trata de conciliar una rápida mejora de los niveles de consumo con la obtención de un nivel de ahorro interno que permita el autofinanciamiento del desarrollo. Para alcanzar estos objetivos, propone iniciar un fuerte proceso de capitalización sobre la base de una ayuda externa por un número ilimitado de años, aumentar y diversificar las exportaciones y sustituir importaciones, sobre todo de bienes de consumo. En síntesis: se procura que un cambio en la estructura y la dinámica del sector externo constituya un impulso decisivo para el desarrollo. Además, el plan actúa sobre la base de dos reformas estructurales - nacionalización de las minas y reforma agraria - que lo precedieron.

Durante el período del plan se proyecta una aceleración del ritmo de crecimiento del producto de 8.3 por ciento acumulativo anual, discriminado en 9.1 por ciento en el primer quinquenio y 7.5 por ciento en el segundo (5.7, 6.6 y 4.2 por ciento de incremento anual por habitante, respectivamente). El cuadro VIII-9 muestra las respectivas tasas. En el producto sectorial se advierte un impulso notable al sector de construcciones, a la minería y a la industria. La composición de la oferta y demanda finales proyectadas indica con respecto al año base una disminución en la participación de las importaciones y el consumo y un aumento de la inversión y las exportaciones (cuadro VIII-10). En la estructura del producto sectorial aumenta el porcentaje de producción de bienes (sobre todo en industria y construcciones) y disminuye el de servicios (cuadro VIII-11). En las relaciones proyectadas entre el crecimiento sectorial y el del producto, la elasticidad más elevada es la de construcciones, seguida por el petróleo, manufacturas y minería y son inferiores a la unidad, servicios y agricultura; (Cuadro VIII-12) si se analiza el período precedente (1950-58), en el que el producto global descendió, se advierte una tasa de crecimiento negativa en minería y en industria manufacturera, lo cual indica la magnitud del esfuerzo a realizar en esos sectores.

Los objetivos sociales comprenden la fijación de metas respecto a alimentación y consumo de diversas manufacturas, que expresan las necesidades mínimas de la población y conforman una estructura razonable

Cuadro VIII-9

BOLIVIA: TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO

(Porcientos)

	Histórica (1950-58)	Metas del plan con relación al año base (1958-66)	Período del plan	
			1962-66	1966-71
<u>Oferta final</u>	<u>0.7</u>	<u>6.1</u>		<u>7.2</u>
Producto interno bruto	-0.2	6.6	9.1	7.5
Importaciones de bienes y servicios	4.4	3.8		5.7
<u>Demanda final</u>	<u>0.7</u>	<u>6.1</u>		<u>7.2</u>
Consumo total	0.9	4.6	6.0	6.0
a) Privado	-0.5	4.2		5.4
b) Público	8.0	8.3		9.9
Inversión bruta total	...	10.9	4.1	6.9
Exportaciones de bienes y servicios	-	8.5		6.9
<u>Producto interno bruto sectorial</u>				
Agropecuaria	0.3	5.7		7.2
Minería	-5.7	7.2		7.6
Petróleo	24.0	8.3		13.8
Industria manufacturera	-2.4	8.5		8.0
Construcciones	10.8	26.3		4.0
Servicios	0.5	5.2		6.9
Comercio y finanzas	1.4	4.8		6.0
Transporte	5.4	5.2		6.0
Otros servicios	-1.7	5.6		7.9

Fuente: Junta Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-71.

Cuadro VIII-10

BOLIVIA: COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES

Especificación	Año base (1958)	Periodo del plan	
		1966	1971
<u>Oferta final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producto interno bruto	79.5	82.7	83.8
Importaciones de bienes y servicios	20.5	17.3	16.2
<u>Demanda final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Consumo total	75.2	67.6	64.0
a) Privado	67.8	58.8	54.0
b) Público	7.4	8.8	10.0
Inversión bruta total	11.7	16.7	16.5
a) En capital fijo	10.7	...	...
1) Privada	...	...	...
ii) Público	...	...	...
b) En aumento de existencias	1.0	...	...
Exportaciones de bienes y servicios	13.1	15.7	19.5

Fuente: Junta Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-71.

Cuadro VIII-11

BOLIVIA: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO
 INTERNO BRUTO SECTORIAL

Especificación	Año base (1958)	Período del plan	
		1966	1971
<u>Bienes</u>	<u>60.4</u>	<u>64.2</u>	<u>65.1</u>
Agropecuaria	34.5	32.3	32.0
Minería	9.3	9.8	9.8
Petróleo	4.1	4.6	6.1
Industrias manufactureras	11.3	13.0	13.4
Construcciones	1.2	4.5	3.8
<u>Servicios</u>	<u>39.6</u>	<u>35.8</u>	<u>34.9</u>
Comercio y finanzas	12.9	11.2	10.6
Transporte	8.6	7.7	7.2
Otros servicios	18.1	16.9	17.1
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Junta Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-71.

Quadro VIII-12

BOLIVIA: RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO SECTORIAL Y EL
PRODUCTO INTERNO BRUTO a/

	Metas del plan con relación al año base	
	1958-66	1966-71
Agropecuaria	0.87	0.97
Minería	1.09	1.02
Petróleo	1.25	1.80
Industria manufacturera	1.29	1.07
Construcciones	3.67	0.54
Servicios, total	0.80	0.93
Comercio y finanzas	0.74	0.81
Transporte	0.79	0.81
Gobierno y otros servicios	0.89	1.06

Fuente: Junta Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-71.

a/ En el período histórico la tasa de crecimiento del producto global fue negativa, por lo que no se incluye el cálculo de las elasticidades sectoriales.

/de consumo;

de consumo; así se programa un aumento del número de calorías diarias por habitante de 1 800 en 1958, a 2 068 en 1966 y 2 434 en 1971. Asimismo, se proyecta aumentar los niveles educacionales (alfabetizar 700 000 personas durante el decenio), mejorar la salud pública, el saneamiento, la provisión de agua potable y la pavimentación. También determina como objetivos la creación de 60 000 empleos anuales durante cinco años, la integración del territorio nacional y la estabilidad monetaria.

iii) Necesidad de inversión. El Plan Decenal prevé una inversión anual que va de 100.2 millones de dólares en 1962 a 118.0 millones en 1966 y llega a 164.5 millones en 1971. Estos niveles de inversión bruta representan un 24.9 por ciento del producto bruto interno en 1962, un 20.2 por ciento en 1966 y un 19.6 por ciento en 1971. La tasa histórica de inversión bruta del decenio anterior a la elaboración del plan (1949-58) fue del 14.1 por ciento y en el año base (1958) de 14.7. La inversión de reemplazo se ha calculado en un 3 por ciento del capital fijo al principio de cada año.

Estos valores se han determinado a partir de una estimación del capital en el año base y de las proyecciones del producto, mediante el uso de la relación producto-capital. A este respecto, se ha previsto una evolución de esta relación: en el año base es de 0.398 y crece hasta llegar en 1966 a 0.446. Desde ese año el ritmo de aumento es menor y se hace uniforme, alcanzando en 1971 un valor de 0.469 (cuadro VIII-13).

iv) Financiamiento. El plan prevé un aporte sustancial de ahorro externo en los períodos iniciales, que en el primer año del plan llega a los dos tercios de la inversión y que posteriormente se va reduciendo. (Véase el cuadro VIII-14.)

Cuadro VIII-13

BOLIVIA: RELACION PRODUCTO-CAPITAL Y COEFICIENTE DE INVERSION Y AHORRO

Especificación	Año base (1958)	Período del plan	
		1966	1971
<u>Relación producto-capital</u>			
Global a/	0.378	...	0.469
Sectoriales b/			
a) Agropecuario	0.459	...	0.694
b) Minería	0.449	...	0.521
c) Petróleo	0.270	...	0.213
d) Industrias manufactureras	0.419	...	0.573
e) Construcciones	0.776	...	1.048
f) Servicios	0.317	...	0.378
<u>Coefficientes de inversión</u> (en porcentos del producto interno bruto)			
Inversión bruta total	14.66	20.18	19.63
Inversión bruta fija	13.50	...	...
Aumento de existencias	1.16	...	...
<u>Coefficientes de ahorro</u> (en porcentos del producto interno bruto)			
Ahorro interno	5.42	18.27	23.60
Ahorro externo	9.24	1.91	-3.97

Fuente: Junta Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-71.

a/ Producto interno bruto/capital fijo.

b/ Producto interno bruto sectorial/capital fijo sectorial.

Cuadro VIII-14

BOLIVIA: FINANCIAMIENTO DEL PLAN
(Millones de dólares)

Año	Inversión bruta	Ahorro nacional	Ahorro externo	Servicio de la deuda	Total financiamiento exterior
1962	100.2	33.5	66.7	13.7	80.4
1966	118.0	106.8	11.2	11.4	22.6
1971	164.5	197.7	-33.2	36.2	3.0

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-71.

El ahorro nacional totaliza 1 131.8 millones de dólares en diez años y al ahorro externo le corresponde desempeñar un papel estratégico el de financiar principalmente las primeras etapas del proceso de desarrollo; al cabo del período, deberá haber contribuido con 198.7 millones de dólares, pero además las deudas acumuladas exigirán servicios por un total de 210.6 millones. Los respectivos porcentajes se muestran en el cuadro VIII-15.

v) Balance de pagos. El plan parte de 58.0 millones de dólares de exportaciones y 90.5 millones de importaciones en 1958, para llegar a 111.1 y 122.3 millones, respectivamente en 1966 y 194.8 y 161.6 millones en 1971. Hasta 1966 se registra déficit en el balance de pagos en cuenta corriente, pero en 1969 se invertiría la tendencia.

Se prevé, además, un cambio en la estructura del comercio exterior. En las exportaciones, la minería perdería importancia relativa - a pesar de un crecimiento absoluto importante - en favor del sector agrícola, del petrolero y de manufacturas, y descendería del 82.2 por ciento del total en 1958 al 56.5 por ciento en 1971. En cuanto a las importaciones, disminuye el porcentaje de bienes de consumo y aumenta el de materias primas y productos intermedios y, sobre todo, el de bienes de capital (Cuadro VIII-16). La sustitución de importaciones se dirige, sobre todo, al grupo de manufacturas alimenticias.

/Cuadro VIII-15

Cuadro VIII-15

BOLIVIA: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION BRUTA

(Porcientos del total)

Especificación	Año base (1958)	Período del plan		
		1962	1966	1971
Financiamiento interno	37.0	33.4	90.5	120.2
Financiamiento externo	63.0	66.6	9.5	-20.2

Fuente: Junta Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-71.

Cuadro VIII-16

BOLIVIA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

Especificación	Año base (1958)	Período del plan	
		1966	1971
<u>Exportaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Agropecuaria	7.9	13.0	19.1
Minería	82.2	68.5	56.5
Petróleo	9.6	12.8	18.0
Manufactura	0.3	5.7	6.4
<u>Importaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo	36.6	27.4	24.6
Materias primas y productos intermedios	26.5	31.1	28.8
Bienes de capital	36.9	41.5	46.6

Fuente: Junta Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-71.

vi) El Plan Bienal. El Plan Bienal, que constituye el programa definitivo de inversión para 1963-64, se basó en el Plan Decenal, pero incorporó únicamente los proyectos cuyo financiamiento estaba asegurado, aunque con ello no se observara estrictamente el criterio de "desarrollo equilibrado", ni se mantuviera el ritmo de crecimiento previsto. El Plan Bienal prevé una tasa de crecimiento anual del 6 por ciento, a obtener mediante la ejecución de programas y proyectos que cuentan con un financiamiento de 212.8 millones de dólares ya comprometido; advierte que para lograr el mayor crecimiento de la economía conforme a las metas del Plan Decenal, son necesarios fondos adicionales por un monto de 142 millones de dólares con los que se cubrirían los programas y proyectos que en el Plan Bienal figuran sin financiamiento. Es decir, amplía los requerimientos de inversión fijados en el Plan Decenal, en función del costo de los proyectos necesarios para lograr la tasa de crecimiento del 9.1 por ciento; pero dadas las restricciones del financiamiento, fija una meta de crecimiento del 6 por ciento.

Del total de inversiones que el Plan Bienal asigna para 1963-64, las tres cuartas partes se concentran en petróleo, minería, energía, transportes e industria; además, el 80 por ciento es de origen externo. Las inversiones realizadas de enero a septiembre de 1963 intensifican el esfuerzo en cuatro sectores fundamentales: transportes, petróleo, minería e industrias, ya que corresponde a estos rubros una inversión estimada de 42.6 millones de dólares sobre un total de 53.6 millones.^{9/}

^{9/} Informe del Gobierno de Bolivia al Comité ad-hoc de la Alianza para el Progreso, enero-septiembre de 1963, p.3 (La Paz, octubre de 1963).

c) Colombia: Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1961-70

i) Metas y objetivos. El plan propone una estrategia del desarrollo basada en un aumento de la productividad agropecuaria y una expansión de la industria, que mejore sustancialmente la situación ocupacional. A tal fin, considera fundamental actuar sobre el balance de pagos, el crecimiento interno, la distribución de los ingresos personales, la política agraria, el desarrollo de los sectores dinámicos, el estudio de los recursos naturales y la política fiscal.

Se proyecta una tasa de crecimiento del producto bruto interno del 5.6 por ciento anual acumulativo, que se compara con otro del 6.5 por ciento a fin de analizar las diferentes alternativas; ello implica un crecimiento anual del producto por habitante del 2.7 y del 3.5 por ciento, respectivamente. Las metas físicas proyectadas para 1970 constituyen un marco de orientación general; el plan señala que los dos propósitos de crecimiento pueden ser complementarios y no alternativos, pues se combinan si el primero constituye la meta hasta 1964 y se adopta posteriormente el segundo, con una tasa del 7.2 por ciento hasta 1970. Debe destacarse que las tasas de crecimiento se determinaron sobre 1959, pero el plan se dió a conocer en diciembre de 1961.

En los primeros años del plan se prevé un incremento considerable de la tasa de crecimiento de las importaciones y de la inversión (véase el cuadro VIII-17). En lo referente a las metas sectoriales, las dos hipótesis se caracterizan por un proceso muy intenso de industrialización y por una aceleración del crecimiento del sector agropecuario; así, en el período 1959-64 la agricultura tendría que crecer al 4.1 por ciento anual, pero la producción de café lo haría sólo al 2 por ciento, lo cual implicaría un crecimiento de 8.2 por ciento en las otras producciones agropecuarias. El programa del sector industrial pone su énfasis en la manufactura de bienes de capital y en las industrias dinámicas, cuya tasa anual de crecimiento duplicaría a la de las industrias tradicionales. En la estructura de la oferta final, se prevé hacia 1970 una disminución de la importancia relativa de las importaciones, lo cual indica un gran esfuerzo de sustitución; en la demanda final se espera, desde los primeros años, una disminución

Cuadro VIII-17

COLOMBIA: TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO

(Porcientos)

Especificación	Histórica (1950-1959)	Período del Plan ^{a/}		
		1959-64	1959-70	
			Hip. 5.6	Hip. 6.5
<u>Oferta final</u>	<u>3.90</u>	<u>5.90</u>	<u>5.50</u>	<u>6.30</u>
Producto interno bruto	4.65	5.70	5.70	6.50
Importaciones de bienes y servicios	1.20	7.20	4.20	4.90
<u>Demanda final</u>	<u>3.90</u>	<u>5.90</u>	<u>5.50</u>	<u>6.30</u>
Consumo total	4.14	4.40	4.80	5.60
a) Privado	4.17	4.10	4.60	5.50
b) Público	3.95	7.60	6.40	6.40
<u>Inversión bruta total</u>	<u>2.60</u>	<u>12.90</u>	<u>8.70</u>	<u>12.00</u>
a) En capital fijo	2.70	13.60	9.00	10.80
i) Privado	2.00	10.60	7.30	...
ii) Público	5.60	22.00	13.30	...
b) En aumento de existencias	2.10	7.90	6.60	7.00
Exportaciones de bienes y servicios	5.40	4.20	4.70	4.70
<u>Producto interno bruto sectorial ^{b/}</u>				
Agropecuario	3.40	4.10	4.30	4.80
Industrial (fabril)	6.50 ^{c/}	8.60	8.20	9.90
Servicios	4.70	5.50	5.60	6.50
Otros sectores	6.45 ^{d/}	6.90	6.10	6.40
Silvicultura y pesca	6.40	3.10	...	...
Minero	5.75	7.40	...	...
Industrial (artesanal)	...	3.30	...	...
Construcciones	7.30	10.20	...	...
<u>Población</u>	<u>2.85</u>	<u>2.85</u>	<u>2.85</u>	<u>2.85</u>

Fuentes: Plan General de Desarrollo Económico y Social, Colombia. CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina, Vol. I, N° 1.

a/ El Plan determina las tasas de crecimiento sobre 1959, pero se dio a conocer en 1961.

b/ Para el período histórico los datos básicos son al costo de factores.

c/ Incluye artesanal.

d/ Excluye artesanal.

/en la

en la participación del consumo y un aumento en la de la inversión (véase el cuadro VIII-18). En la composición del producto sectorial, disminuye la importancia relativa del sector agropecuario y aumenta la del industrial fabril; los servicios se mantienen en su nivel (cuadro VIII-19). Las relaciones entre el crecimiento sectorial y el del producto interno, dan una elasticidad de 1.48 para el sector industrial fabril, de 0.73 para el sector agropecuario y de 0.96 para servicios (cuadro VIII-20).

ii) Objetivos sociales. El plan no sólo procura elevar globalmente el ingreso por habitante, sino también mejorar su distribución. Prevé un aumento de la productividad en el sector rural que será mayor que el promedio nacional y se concentrará en los sectores no cafeteros; la política de redistribución se basa en una mejora en la ocupación - sobre todo en la agricultura -, en un aumento de las inversiones sociales del gobierno y en una política de salarios y fiscal que tiende a que los asalariados se beneficien con los aumentos de productividad de la mano de obra.

En lo referente a educación, en 1959 el porcentaje de analfabetos mayores de 15 años era de 37.7 por ciento y sólo el 5 por ciento de la población contaba con instrucción universitaria o técnica; se proyecta la construcción de 22 000 aulas hasta 1965 y se recomienda una mayor adecuación de los programas de enseñanza media y superior a las necesidades del país. Se prevé que las inversiones en servicios sanitarios duplicará su participación en el total de la inversión pública entre 1959 y 1964. En materia de acueductos y alcantarillado, se propone solucionar para 1965 el problema de 405 núcleos urbanos, dotando de estos servicios a una población rural de 56 300 habitantes. En vivienda, se prevé construir desde 1961 a 1965 alrededor de 226 000 unidades, con un costo total de 1 186 millones de pesos, a financiarse en un 38 por ciento con recursos externos.

iii) Necesidades de inversión. Las metas generales de inversión fijadas en el plan tienden a proveer las necesidades de bienes de capital resultantes de las metas de producción, a obtener un mejoramiento de la productividad de la mano de obra y a establecer una infraestructura básica en materia de energía, comunicaciones y transportes; en el campo social, están orientadas a mejorar las condiciones educativas y sanitarias. (Véase el cuadro VIII-21.)

Cuadro VIII-18

COLOMBIA: COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES

Especificación	Año base (1959)	Período del plan		
		1964	1970	
			Hip.5.6	Hip.6.5
<u>Oferta final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producto interno bruto	85.9	85.1	87.7	87.9
Importaciones de bienes y servicios	14.1	14.9	12.3	12.1
<u>Demanda final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Consumo total	66.4	61.7	61.5	61.8
a) Privado	61.4	56.3	56.0	56.7
b) Público	5.0	5.4	5.5	5.1
Inversión bruta total	15.9	22.0	22.2	23.2
a) En capital fijo	13.8	19.7	19.8	20.9
i) Privada	9.1	12.4	11.4	...
ii) Pública	4.7	7.3	8.4	...
b) En aumento de existencias	2.1	2.3	2.4	2.3
Exportaciones de bienes y servicios	17.7	16.3	16.3	15.0

Fuente: Plan General de Desarrollo Económico y Social

Cuadro VIII-19

COLOMBIA: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO SECTORIAL

Especificación	Año base 1959	Periodo del plan		
		1964	1970	
			Hip.5.6	Hip.6.5
<u>Bienes</u>	<u>59.5</u>	<u>59.9</u>	<u>59.8</u>	<u>59.7</u>
Agropecuario	32.1	29.7	27.8	26.8
Industrial (fabril)	13.6	15.5	17.6	19.2
Otros sectores	13.8	14.7	14.4	13.7
Silvicultura y pesca	2.0	1.8	...	...
Minería	3.5	3.9	...	...
Industrial (artesanal)	3.5	3.1	...	...
Construcciones	4.8	5.9	...	...
<u>Servicios</u>	<u>40.5</u>	<u>40.1</u>	<u>40.2</u>	<u>40.3</u>
Transportes y comunicaciones	6.1	6.3	...	...
Electricidad, gas y agua	0.7	1.1	...	...
Otros servicios	33.7	32.7	...	...
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Plan General de Desarrollo Económico y Social.

Cuadro VIII-20

COLOMBIA: RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO SECTORIAL
Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

Especificación	Período histórico ^{a/} (1950-59)	Período del plan ^{b/}		
		1959-1964	1959-1970	
			Hip.5.6	Hip.6.5
Agropecuario	0.74	0.73	0.76	0.67
Industrial (fabril)	1.40 ^{c/}	1.48	1.43	1.50
Servicios	1.02	0.96	0.99	0.99
Otros sectores	1.39 ^{d/}	1.20	1.07	0.98
Silvicultura y pesca	1.37	0.56	...	...
Minero	1.25	1.29	...	...
Industrial (artesanal)		0.59	...	...
Construcciones	1.57		...	...

Fuente: Plan General de Desarrollo Económico y Social.

a/ Datos básicos al costo de factores.

b/ Datos básicos a precio de mercado.

c/ Incluye artesanal.

d/ Excluye artesanal.

Cuadro VIII-21

COLOMBIA: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS INVERSIONES

(Por ciento de la inversión bruta fija)

Especificación	Año base (1959)	Período del plan	
		1964	1970 (Hip. 5.6)
<u>Inversión privada</u>	<u>76.9</u>	<u>67.1</u>	<u>64.4</u>
Agropecuario	12.7	10.5	10.5
Minería	7.5	6.4	6.0
Industria fabril	13.5	19.1	17.0
Vivienda	22.1	13.3	14.6
Energía	3.2	0.4	-
Transportes	13.4	13.3	10.6
Otros sectores	4.5	4.1	5.7
<u>Inversión pública</u>	<u>23.1</u>	<u>32.9</u>	<u>35.6</u>
Fines económicos	14.7	19.3	20.8
a) Agropecuario	0.3	1.7	3.0
b) Minería	-	0.2	0.3
c) Industria fabril	0.1	0.3	0.3
d) Energía	1.8	6.7	6.7
e) Transportes	11.8	9.1	9.1
f) Otros sectores	0.7	1.3	1.4
Fines socioeconómicos	6.9	12.0	13.2
a) Educación	0.8	2.3	2.5
b) Salud	0.4	1.0	1.7
c) Vivienda	1.4	3.1	3.5
d) Acueductos y alcantarillados	1.6	3.0	2.7
e) Otros sectores	2.7	2.6	2.8
Fines de carácter administrativo	1.5	1.6	1.6

Fuente: Plan General de Desarrollo Económico y Social.

/Las inversiones

Las inversiones totales programadas pasarían de 4 073 millones de pesos colombianos (de 1957) en 1959, a 10 156 millones de pesos en la primera hipótesis y 11 572 millones en la segunda, en 1970. Ello significa que la inversión bruta total se elevaría del 18.5 por ciento del producto bruto interno en 1959 al 25.8 por ciento en 1964 y al 25.2 en 1970; dentro de ella, la inversión bruta fija pública aumentaría del 3.7 al 7.6 y al 8 por ciento en esos años. (Véase el cuadro VIII-22.)

El análisis sectorial muestra, dentro del sector público, un incremento relativo de la inversión destinada a energía y fines sociales; en la inversión privada, se destaca una disminución de la participación en vivienda y un aumento en la industria fabril.

En el año 1949 la relación entre el producto bruto interno a precios de mercado y el capital fijo existente, era de 0.41. El plan prevé un mejoramiento en la relación producto-capital fijo debido a una mejor utilización de la capacidad instalada en la industria manufacturera fomentada por una demanda más dinámica, así como por una disminución relativa de las inversiones sociales en la segunda mitad del período. En la hipótesis del 5.6 por ciento, la relación producto-capital fijo se mantendría en 0.45 en todos los años del período 1962-70, mientras que en la del 6.5 por ciento sería de 0.44 en sus tres primeros años para luego ascender hasta 0.46 en 1970. La relación marginal bruta producto-capital pasa de 0.21 en 1959 a 0.30 en 1964 y a 0.27 en 1970. (Véase nuevamente el cuadro VIII-22.)

iv) Financiamiento. Se observa un cambio fundamental en la importancia relativa del financiamiento externo, sobre todo en los primeros años. Durante la década 1950-59 esos aportes sólo fueron positivos en el trienio 1954-1956 y estaban formados en su mayor parte por créditos comerciales a corto plazo; en el plan se modifica esa relación y en la composición porcentual del financiamiento, el ahorro externo pasa de -10.0 por ciento en 1959 al 10.7 por ciento en 1964 y 0.6 por ciento en 1970. (Véase el cuadro VIII-23.)

Los ahorros del gobierno central constituyeron en el período 1950-59 aproximadamente la cuarta parte de los recursos del financiamiento de la inversión bruta interna; de acuerdo con el plan, esa participación se reduciría del 28.1 por ciento en 1959 a 21.1 por ciento en 1964. Esto no significa una disminución de las inversiones públicas, sino que una parte

Cuadro VIII-22

COLOMBIA: RELACION PRODUCTO-CAPITAL Y COEFICIENTES DE INVERSION Y AHORRO

Especificación	Año base (1959)	Período del plan	
		1964	1970 (Hip.5.6)
<u>Relación producto-capital</u>			
Media <u>a/</u>	0.41	0.45	0.45
Marginal	0.21 <u>b/</u>	0.30 <u>c/</u>	0.27 <u>d/</u>
<u>Coefficientes de inversión (en por- cientos del producto interno bruto)</u>			
Inversión bruta total	18.55	25.81	25.25
Inversión bruta fija	16.07	23.06	22.52
a) Privada	12.35	15.48	14.50
b) Pública	3.72	7.58	8.02
Aumento de existencias	2.48	2.75	2.73
<u>Coefficientes de ahorro (en por- cientos del producto interno bruto)</u>			
Ahorro interno	20.40	23.06	25.11
a) Privado	15.19	17.61	17.46
b) Público	5.21	5.45	7.65
Ahorro externo	-1.85	2.75	0.14

Fuente: Plan General de Desarrollo Económico y Social.

a/ Producto interno bruto a precio de mercado/capital fijo.

b/ Período 1950-59.

c/ Período 1959-64.

d/ Período 1959-70.

Cuadro VIII-23

COLOMBIA; FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN BRUTA

(Porcientos del total)

Especificación	Año base (1959)	Período del plan	
		1964	1970 (Hip.5.6)
Financiamiento interno	110.0	89.3	99.4
Ahorro privado	81.9	68.2	69.1
Ahorro público	28.1	21.1	30.3
Financiamiento externo	-10.0	10.7	0.6

Fuente: Plan General de Desarrollo Económico y Social.

/de ellas

de ellas será financiada con aportes extranjeros y transferencias de ahorro de otros sectores nacionales.

Para alcanzar las metas de inversión privada, es necesario que el ahorro privado aumente de un 15.2 por ciento del producto bruto interno en 1959 al 17.6 por ciento en 1964.

v) Balance de pagos. El balance de pagos ha sido estudiado en cuatro hipótesis: dos corresponden a los distintos supuestos de crecimiento de la economía, y dos a distintas proyecciones sobre el precio futuro del café.

El ingreso previsto para 1964 proveniente del total de exportaciones, con precios del café en baja, ascendería a 750 millones de dólares, cantidad que supera en un 21 por ciento a la alcanzada en 1960. En 1970 esa cifra sería de 1 030 millones de dólares, siendo el aumento sobre los niveles de 1960 del orden del 66 por ciento. La estructura de las exportaciones de bienes presentaría cambios reveladores del proceso de diversificación. El café perdería su posición relativa tradicional al pasar del 69.5 por ciento en 1959 a 48.9 por ciento en 1970. (Véase el cuadro VIII-24.) La demanda proyectada de importaciones de bienes y servicios en 1964 representa un aumento de 47 por ciento con respecto a 1959, lo que hace subir el coeficiente de importaciones con relación al producto bruto interno de 16.4 al 18.4 por ciento en dichos años. En la segunda fase del programa, que comprende el período 1964-70, el volumen físico de las importaciones aumentaría sólo en 14 por ciento a consecuencia del proceso de sustitución, disminuyendo el coeficiente de importaciones al 13.8 por ciento en 1970. La proporción más alta de las importaciones corresponde a bienes de capital.

Los pagos a factores del exterior eran en 1959 de 47.8 millones de dólares. En la hipótesis del 5.6 por ciento de crecimiento del producto con precios del café en baja, estos pagos llegan en 1964 a 80 millones de dólares y a 142 millones en 1970. El saldo negativo acumulado en cuenta corriente con el exterior sería en el período 1961-70 de 928 millones de dólares. En la hipótesis citada, el monto de los préstamos, pagaderos en 25 años con dos años de gracia, y la inversión directa extranjera - el movimiento de capital a corto plazo se supuso compensado - alcanzarían en el decenio 1961-70 a 1 163 millones de dólares, de los que se utilizarían 751 en el primer quinquenio y 412 en el segundo.

Cuadro VIII-24

COLOMBIA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES

Especificación	Año base (1959)	Período del plan		
		1964	1970 Hip.5.6	Hip.6.5
<u>Exportaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Café	69.5	58.4	48.9	48.9
Otros productos agropecuarios	6.0	12.0	19.3	19.3
Productos manufactureros	11.0	9.0	11.4	11.4
Petróleo	13.5	20.6	19.8	19.8
Minerales	-	-	0.6	0.6

Fuentes: Plan General de Desarrollo Económico y Social. CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina, Vol. I, N° 1.

/d) Chile

d) Chile, Programa Nacional de Desarrollo Económico, 1961-1970

i) Metas y objetivos. El diagnóstico destaca el lento crecimiento y la inestabilidad del desarrollo económico chileno. Para remediarlos, el Programa prevé una utilización más intensa de la capacidad instalada y un considerable esfuerzo de capitalización, que elevaría en forma gradual el coeficiente de inversiones, del 10 por ciento a que ascendía antes del Programa, a un 18 por ciento en los últimos años de su aplicación. Ello supone un aumento en el ahorro interno y un incremento de la ayuda externa (esta última para dar el primer impulso a planes de desarrollo y para superar coyunturas adversas en el balance de pagos). El Programa se propone crear las condiciones para mantener una estabilidad en los precios, continuar con la sustitución de importaciones, diversificar exportaciones, incrementar sustancialmente la producción agropecuaria, aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecen las exportaciones mineras tradicionales y orientar eficientemente las inversiones; entre estos objetivos, deben destacarse como factores dinámicos fundamentales el aumento de la producción agraria y el de las exportaciones.

Respecto a las tasas de crecimiento, se prevé un incremento anual del producto bruto interno de 5.5 por ciento para el período 1961-70, lo cual implica un 3 por ciento por habitante, supuesto un aumento de la población de alrededor de 2.5 por ciento. Las importaciones aumentarían al principio del período, pero crecería menos en los últimos años del plan, como consecuencia del proceso de sustitución. El consumo se expandiría a un ritmo menor que el del producto y la inversión pasaría de una tasa media anual de aumento de 1.3 en 1950-59 a 9.2 en el período del plan. Los sectores de crecimiento más rápido serían el de construcciones, industria y minería; la agricultura, que en el período anterior había venido perdiendo importancia relativa entre los sectores productivos, lo haría con la misma tasa que el producto. (Véase el cuadro VIII-25.) En la composición de la oferta final aumentarían las importaciones en los primeros años y disminuirían al terminar el período; en la demanda final, la participación del consumo sería menor y se elevaría la de la inversión. (Véase el cuadro VIII-26.) El diferente dinamismo de los sectores llevaría a un cambio en la composición del producto, caracterizado por un aumento relativo de la industria, la

Cuadro VIII-25

CHILE: TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO

(Porcentajes)

	Histórica 1950-59	Metas del Plan en relación con el año base		Período total del plan 1961-70
		1959-65	1965-70	
<u>Oferta final</u>	<u>3.3</u>	<u>4.9</u>	<u>5.1</u>	<u>5.3</u>
Producto interno bruto	3.2	4.8	5.5	5.5
Importaciones de bienes y servicios	4.7	6.6	1.1	3.4
<u>Demanda final</u>	<u>3.3</u>	<u>4.9</u>	<u>5.1</u>	<u>5.3</u>
Consumo total	3.8	3.9	4.3	4.3
a) Privado	3.9	3.9	4.5	4.5
b) Público	3.5	3.7	2.5	2.5
Inversión bruta total	1.3	12.0	8.8	9.2
a) En capital fijo	2.9	11.8	8.4	8.9
i) Privada	...	...	8.9	12.7
ii) Pública	...	...	7.9	5.9
b) En aumento de existencias		15.8	14.4	14.0
Exportaciones de bienes y servicios	1.7	5.5	5.2	6.5
<u>Producto interno bruto sectorial</u>				
Agropecuario	0.0	3.7	6.8	5.5
Minería	0.3	7.3	4.2	6.0
Industria	7.1	5.0	6.5	6.5
Construcción	4.8	8.4	6.9	6.9
Servicios total	2.6	4.5	4.8	4.8
Vivienda	3.1	1.8	2.9	2.7
Administración pública y defensa	0.9	4.7	2.5	2.5
Otros servicios	2.7	5.0	5.5	5.5
<u>Población</u>	<u>2.3</u>	<u>2.5</u>	<u>2.4</u>	<u>2.4</u>

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción, Programa Nacional de Desarrollo Económico, 1961-70.

Cuadro VIII-26

CHILE: COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES

Especificación	Año base (1959)	Período del Plan		
		Año inicial (1961)	1965	Año final (1970)
<u>Oferta final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producto interno bruto	90.1	89.5	89.1	91.1
Importaciones de bienes y servicios	9.9	10.5	10.9	8.9
<u>Demanda final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Consumo total	79.3	77.8	74.5	71.9
a) Privado	71.5	69.7	67.3	65.6
b) Público	7.8	8.1	7.2	6.3
Inversión bruta total	9.3	11.7	13.7	16.3
a) En capital fijo	8.9	11.1	13.0	15.1
i) Privada	...	4.1	6.5	7.8
ii) Pública	...	7.0	6.5	7.3
b) En aumento de existencias	0.4	0.6	0.7	1.2
Exportaciones de bienes y servicios	11.4	10.6	11.8	11.8

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción, Programa Nacional de Desarrollo Económico, 1961-70.

/minería y

minería y la construcción. (Véase el cuadro VIII-27.) La relación entre el crecimiento sectorial y el del producto bruto interno total pone de manifiesto la estrategia del plan, al establecer un coeficiente de 1.01 para el sector agropecuario y de 1.10 para la minería, frente a las cifras del período anterior que fueron de 0.02 y 0.10. (Véase el cuadro VIII-28.)

ii) Objetivos sociales. El Programa no indica los cambios que persigue en lo que respecta a redistribución del ingreso ni fija objetivos en materia de ocupación. Se asignan importantes recursos para inversiones sociales en educación, salud y vivienda.

El plan de vivienda es el más importante entre los de carácter social y prevé la construcción de unidades para todos los grupos de ingresos, tanto en la zona urbana como rural. Los objetivos fijados en esta materia implican frenar el deterioro que ha venido produciéndose en las disponibilidades de vivienda popular. El plan estima que en diez años deberían construirse unas 540 000 viviendas, que resultan de agregar a las que serían necesarias para atender el crecimiento demográfico, la reconstrucción de las destruidas por los sismos de 1960 y las necesidades de reposición por desgaste de las viviendas existentes.

iii) Necesidades de inversión. El Programa propone un monto total de inversiones de 10 150 millones de escudos de 1960 para el período 1961-70, de los cuales 9 500 corresponderían a inversión fija y el resto a cambios en las existencias. Así, el coeficiente de inversión respecto al producto bruto, que ascendía a 10.3 en 1959, se elevaría a 15.4 por ciento en 1965 y a 17.9 por ciento en 1970. (Véase el cuadro VIII-29.) Cabe señalar que durante la década de 1950 este coeficiente se mantuvo muy cercano al 10 por ciento. La ejecución de la inversión se distribuye por mitades entre el sector público y el privado.

El criterio adoptado para distribuir la inversión fue el de incluir ante todo los proyectos importantes que estuvieran en marcha o cuya realización era inminente. Se destaca en el plan que no hubo muchos grados de libertad para establecer prioridades por sector, pues los requerimientos de transporte y energía, y las necesidades mínimas de vivienda, urbanización, obras sanitarias y comunicaciones absorbían una parte considerable de la inversión total. Definida así a grandes rasgos la inversión sectorial,

Cuadro VIII-27

CHILE: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO SECTORIAL

Especificación	Año base (1959)	Período del plan		
		Año inicial (1961)	1965	Año final (1970)
<u>Bienes</u>	<u>46.6</u>	<u>49.3</u>	<u>47.5</u>	<u>49.4</u>
Agropecuario	11.8	11.8	11.1	11.8
Minería	4.8	5.2	5.5	5.2
Industria	27.4	29.0	27.8	29.0
Construcción	2.6	3.3	3.1	3.4
<u>Servicios</u>	<u>53.4</u>	<u>50.7</u>	<u>52.5</u>	<u>50.6</u>
Vivienda	8.4	6.2	7.1	6.2
Administración pública y defensa	6.5	5.6	6.5	5.6
Otros servicios	38.5	38.9	38.9	38.8
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción, Programa Nacional de Desarrollo Económico, 1961-70.

Cuadro VIII-28

CHILE: RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO SECTORIAL Y EL PRODUCTO BRUTO

Especificación	Histórica (1950-59)	Período del Plan (1961-70)
Agropecuario	0.02	1.01
Minería	0.10	1.10
Industria	2.19	1.18
Construcción	1.48	1.26
Servicios	0.80	0.87
Vivienda	0.97	0.51
Administración pública y defensa	0.28	0.47
Otros servicios	0.87	1.01

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción, Programa Nacional de Desarrollo Económico, 1961-70.

Cuadro VIII-29

CHILE: RELACIONES TECNICAS Y DE COMPORTAMIENTO

Especificación	Año base (1959)	Período del Plan		
		1961	1965	1970
<u>Relación marginal bruta producto-capital</u>	<u>0.30 a/</u>	-	<u>0.41 b/</u>	<u>0.38 c/</u>
<u>Coefficientes de inversión (en porcientos del producto interno bruto)</u>				
Inversión bruta total	10.30	13.07	15.36	17.87
Inversión bruta fija	9.83	12.43	14.51	16.59
Privada	...	4.66	7.26	8.50
Pública	...	7.77	7.25	8.09
Aumento de existencias	0.47	0.64	0.85	1.28
<u>Coefficientes de ahorro (en porcientos del producto interno bruto)</u>				
Ahorro interno	9.47	11.28	14.41	17.95
Privado	3.69	5.17	6.41	7.70
Público	5.78	6.11	8.00	10.25
Ahorro externo	0.83	1.79	0.95	-0.08

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción, Programa Nacional de
Desarrollo Económico, 1961-70.

a/ Período 1950-59.

b/ Período 1959-65.

c/ Período 1961-69.

/el problema

el problema de fijar prioridades se concentró casi exclusivamente en el desglose de las inversiones de la agricultura, industria, minería, que representaban cerca de la tercera parte del total. El rubro que absorbe una mayor proporción de la inversión es edificación (23.8 por ciento), seguido por industria (20 por ciento) y transportes (13.7 por ciento). (Véase cuadro VIII-30.) Las inversiones de carácter socioeconómico llegan al 25 por ciento de la inversión total programada; entre ellas, se destacan por orden de importancia, vivienda, agua potable, educación y salud pública.

La relación marginal bruta producto-capital pasa de 0.30 en 1959 a 0.41 en 1965 y a 0.38 en 1970 (véase nuevamente el cuadro VIII-30).

iv) Financiamiento. Se supone un esfuerzo considerable de ahorro nacional, que implica elevar el coeficiente de ahorro interno de 9.5 por ciento del producto bruto interno a que ascendía en 1959 a 17.9 por ciento en 1970; en particular, ese coeficiente debería superar del plan en un 30 por ciento el nivel medio del último decenio en el primer año y duplicarlo hacia 1970. En cuanto al coeficiente de ahorro externo, debería aumentar de 0.83 del producto bruto en 1959 a 1.79 en 1961, para decrecer a 0.95 en 1965 y -0.08 en 1970.

El programa, revisado posteriormente por el Comité ad-hoc de la Alianza para el Progreso, prevé que los recursos externos a utilizar en el período 1963-70 ascenderían al 18 por ciento de la inversión nacional; esta proporción es considerablemente más elevada en los tres primeros años, en los que llegaría al 30 por ciento del total y al 54 por ciento de la inversión pública. A partir de entonces se aceleraría el esfuerzo de ahorro nacional, que se generaría por el aumento del ingreso en una proporción mayor que el consumo público y privado, y decaería tanto en términos absolutos como relativos la magnitud del financiamiento externo. En el período 1963-70, ese financiamiento ascendería a unos 1 290 millones de dólares, de los cuales en el trienio inicial se recibirían 640 millones de dólares (550 de capital oficial y 90 de inversiones privadas) y en el cuatrienio siguiente 650 millones (520 y 130 millones, respectivamente). (Véase el cuadro VIII-31.)

El sector público recibiría créditos externos equivalentes al 52 por ciento de la inversión pública en 1963, que descenderían al 12 por ciento en 1970; pero parte de ese financiamiento sería transferido al sector

Cuadro VIII-30

CHILE: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION BRUTA TOTAL
EN EL DECENIO 1961-1970

Especificación	Por ciento de cada sector en la inversión total
<u>Sector privado</u>	<u>50.0</u>
Agricultura	6.3
Minería	6.6
Industria	15.9
Energía y combustibles	2.7
Edificación	5.8
Urbanización y comunicaciones	1.1
Transportes	4.3
Enlace e imprevistos	2.4
Inventarios	4.9
<u>Sector público</u>	<u>50.0</u>
Agricultura	2.9
Minería	0.2
Industria	4.0
Energía y combustibles	8.4
Edificación	18.0
Urbanización y comunicaciones	3.4
Transportes	9.4
Enlaces e imprevistos	2.5
Inventarios	1.2
<u>Total</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción, Programa Nacional de
Desarrollo Económico, 1961-70.

Cuadro VIII-31

CHILE: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN BRUTA

(En por ciento del total)

Especificación	Año base (1959)	Período del Plan		
		Año inicial (1961)	1965	Año final (1970)
Financiamiento interno	91.9	86.3	93.8	100.4
Ahorro privado	35.8	39.6	41.7	43.1
Ahorro público	56.1	46.7	52.1	57.3
Financiamiento externo	8.1	13.7	6.2	-0.4

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción, Programa Nacional de Desarrollo Económico, 1961-70.

/privado. Así

privado. Así, del total de 1 070 millones de dólares previstos para el período 1963-70, el sector privado recibiría 200 millones, los que agregados a la inversión directa extranjera y a los créditos para proyectos privados específicos, se elevarían a un total de 880 millones. Por consiguiente, el financiamiento externo total se dividirá aproximadamente en partes iguales entre ambos sectores.

En el período 1963-1970, el sector público derivará sus ahorros de tres fuentes principales: superávit en la cuenta corrientes del gobierno central (2 481 millones de escudos de 1962), ahorro de las instituciones descentralizadas (2 020 millones) e ingresos adicionales (628 millones), compuestos principalmente por los pagos de amortización e intereses sobre recursos públicos utilizados por el sector privado. Para obtener un cuadro completo de los recursos de capital con que contaría el sector público, habría que agregar al total anterior, los préstamos externos (1 573 millones) y el financiamiento que le otorgaría el Banco Central (250 millones), con lo que el total de dichos recursos ascendería a una suma cercana a los 7 000 millones de escudos de 1962. Estos fondos se utilizarían para inversión pública (5 940 millones), para amortizaciones (670 millones) y para transferencias (390 millones).

v) Balance de pagos. En el período 1961-70 se proyecta un superávit en la balanza comercial de 1 009 millones de dólares (7 999 millones de dólares de exportaciones y 6 990 millones de importaciones); como las remesas al exterior ascenderían a 1 325 millones, quedaría un saldo negativo en cuenta corriente de 316 millones de dólares. Entre 1961 y 1970 deberían transferirse al extranjero 1 570 millones de dólares por amortización de deudas y reservas de depreciación; si se suman los 316 millones de dólares destinados a compensar el déficit en cuenta corriente, las entradas brutas de capital deberán ser de 1 886 millones de dólares.

En lo que respecta a la composición de las exportaciones, se prevé una disminución relativa de las mineras (pasarían del 73 al 69 por ciento del total) y un aumento de las agrícolas e industriales; no obstante ello, y puesto que la diversificación no es fácil ni rápida, el programa propone el aprovechamiento máximo de las posibilidades de exportaciones mineras. En cuanto a las importaciones, se aspira a continuar con la sustitución,

/sobre todo

sobre todo de bienes intermedios y de capital; sin embargo, dada la magnitud y características del proceso de industrialización, la importancia relativa de los bienes de capital dentro de las importaciones se duplica entre 1959 y 1970. (Véase el cuadro VIII-32.)

Cuadro VIII-32

CHILE: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

Especificación	Año base (1959)	Período del Plan		
		Año inicial (1961)	1965	Año final (1970)
<u>Exportaciones de bienes y servicios</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Exportaciones de bienes	89.3	89.7	90.5	90.8
Minería	73.1	74.3	73.5	69.3
Agropecuario	4.6	4.7	3.9	6.5
Industriales	11.6	10.6	13.1	15.0
Exportaciones de servicios	10.7	10.3	9.5	9.2
<u>Importaciones de bienes y servicios</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Importaciones de bienes	89.3	90.4	90.9	91.0
Bienes de consumo	22.3	19.3	18.8	17.5
Combustibles	11.7	3.0	3.0	1.3
Materias primas y productos intermedios	25.3	28.8	27.3	26.2
Bienes de capital	27.0	36.5	39.3	43.6
Otros bienes	3.0	2.8	2.5	2.9
Importaciones de servicios	10.7	9.6	9.18	9.0

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción, Programa Nacional de
Desarrollo Económico, 1961-70.

/e) Ecuador

e) Ecuador: Plan general de desarrollo económico y social, 1961-73

i) La situación al elaborarse el Plan. Durante el período 1950-61 el producto bruto creció a un ritmo del 5.5 por ciento anual, es decir, 2.7 por ciento por habitante, pues la tasa de crecimiento de la población fue de 2.8 por ciento. Los sectores dinámicos fundamentales fueron el gasto público y las exportaciones. Casi la tercera parte de la inversión se dedicó a transportes y comunicaciones y la capitalización fue débil en los sectores productores de bienes; además, el 50 por ciento de la inversión se originó en el sector público. La economía ecuatoriana presenta desequilibrios, que, de no haber existido una capacidad de exportación relativamente alta, hubieran provocado serios estrangulamientos; los principales déficit radican en las vías de comunicación, la energía eléctrica, la producción agropecuaria para el consumo interno, la educación y las obras de agua y de alcantarillado.

ii) Metas y objetivos. El factor dinámico más importante en este país seguirá siendo la exportación, de acuerdo con las proyecciones que incluye el plan; pero como el crecimiento de las exportaciones tradicionales es difícil que exceda el 4.8 por ciento anual, se prevé la expansión de las menores y nuevas, sobre todo industriales, y la sustitución de importaciones (en 1968 por valor de 642 millones de sucres y en 1973 por 866 millones).

El plan ataca los estrangulamientos de la economía, entre los que figuran los transportes (se propone la construcción de 1 048 km de carreteras y el mejoramiento de 2 300 km), la infraestructura de energía y riego, el sector agropecuario y la capacidad de importación. Durante el primer período del Plan, las prioridades en los sectores directamente productivos se dirigen al plan de colonización y reforma agraria, al fomento de las posibles industrias de exportación, los sustitutivos de importaciones y las pequeñas industrias que absorben abundante mano de obra.

Se plantean dos hipótesis de desarrollo: con o sin sustitución de importaciones de bienes intermedios. En la primera, el ritmo de crecimiento anual del producto es de 6.2 por ciento (3.15 por habitante); con relación a las tasas de los períodos anteriores, se advierte una

/disminución en

disminución en las de importaciones y exportaciones y un aumento en las de consumo e inversión. Las mayores tasas de crecimiento sectorial se proponen para minería, construcciones e industria. (Véase el cuadro VIII-33.) Al terminar el período, el esfuerzo de sustitución rebajaría la participación de las importaciones en la composición de la oferta final; en la demanda final, se prevé una disminución relativa del consumo y un aumento de la inversión; las exportaciones se mantendrían con igual porcentaje. (Véase el cuadro VIII-34.) Los cambios en la estructura del producto bruto interno muestran una disminución relativa de la agricultura y un aumento en la industria, la construcción y la minería; los servicios se mantendrían con pocas variantes (cuadro VIII-35). La relación entre el crecimiento sectorial y el producto bruto interno muestra una elasticidad mayor a la unidad en todos los sectores, excepto el agropecuario; cabe destacar que el sector industrial, de un coeficiente de 0.93 en 1950-61 y 0.62 en 1961-64, pasaría a 1.32 en el período del plan. (Véase el cuadro VIII-36.)

En la segunda hipótesis, de crecimiento sin sustitución de importaciones de bienes intermedios, la tasa de crecimiento del producto sería de 6.0 por ciento y las importaciones aumentarían a un ritmo mayor, que llegaría al 6.8 por ciento; en el análisis sectorial, se advierte que la tasa de crecimiento de la industria sería inferior a la de la hipótesis anterior. (Véanse nuevamente los cuadros VIII-33 a VIII-35.)

En cuanto a los objetivos sociales, en alimentación, se programa aumentar el consumo actual de 1 840 calorías diarias a 2 190 calorías en 1968 y a 2 300 en 1973. Respecto a vestido y calzado, se propone alcanzar un consumo de 12.5 metros de tejidos planos por habitante y por año y triplicar la producción de calzado, a fin de que cada habitante disponga al final del período de un par por año.

El plan de instrucción primaria satisfará al final del período la demanda total, que alcanzará a 1 103 000 alumnos y se habrá eliminado casi totalmente el analfabetismo en los adultos. Se prevé la capacitación de 75 000 técnicos y la formación de 81 500 bachilleres, que bastarán para responder a la demanda de profesionales durante la década del plan.

Cuadro VIII-33

ECUADOR: TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO

(Porcentajes)

	<u>Histórica</u> 1950-61	<u>1961-64</u>		<u>Período del Plan</u> 1964-73	
		<u>a/</u>	<u>b/</u>	<u>a/</u>	<u>b/</u>
<u>Oferta final</u>				<u>6.1</u>	<u>6.2</u>
Producto bruto interno	5.6	5.6,	4.7	6.4	6.5
Importación de bienes y servicios	6.2	9.3	12.0	4.2	5.1
<u>Demanda final</u>				<u>6.1</u>	<u>6.2</u>
Consumo total	5.1	6.1	5.5	5.4	5.7
a) Privado	5.2	6.2	5.2	5.6	5.8
b) Público	4.7	5.7	7.2	5.0	4.9
Inversión bruta total	7.4	5.0	5.0	10.3	10.1
a) Privada	4.8	3.4	3.4	11.4	11.2
b) Pública	12.6	7.1	7.1	9.0	8.7
Exportaciones de bienes y servicios	7.3	7.3	7.3	4.9	4.9
<u>Producto interno bruto sectorial</u>					
Agropecuario	5.0	7.7	6.9	4.7	4.7
Minero	6.3	8.9	8.1	7.2	8.0
Industrial	5.1	7.5	5.0	8.6	8.5
Construcciones	9.0	-3.2	-0.2	12.2	11.1
Servicios	4.8	4.9	4.3	6.6	6.7
Población	3.1	3.1	3.1	3.2	3.2

Fuente: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica,
Plan General de Desarrollo Económico y Social.

a/ Hipótesis con sustitución de importaciones de bienes intermedios.

b/ Hipótesis sin sustitución de importaciones de bienes intermedios.

Cuadro VIII-34

ECUADOR: COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES

Especificación	Año base 1961	Período del plan			
		1964		1973	
		a/	b/	a/	b/
<u>Oferta final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producto interno bruto	86.1	84.9	83.5	87.1	85.0
Importaciones de bienes y servicios	13.9	15.1	16.5	12.9	15.0
<u>Demanda final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Consumo total	74.0	73.1	72.6	69.2	69.2
a) Privado	11.7	...	12.1	...	10.8
b) Público	62.3	...	60.5	...	58.4
<u>Inversión total</u>	<u>13.0</u>	<u>12.5</u>	<u>12.8</u>	<u>17.8</u>	<u>17.8</u>
a) Privada	7.4	6.8	6.9	10.5	10.5
b) Pública	5.6	5.7	5.9	7.3	7.3
Exportaciones de bienes y servicios	13.0	14.4	14.6	13.0	13.0

Fuente: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica,
Plan General de Desarrollo Económico y Social.

a/ Con sustitución de importaciones de bienes intermedios.

b/ Sin sustitución de importaciones de bienes intermedios.

Cuadro VIII-35

ECUADOR: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

Especificación	Año base 1961	Período del plan			
		1964		1973	
		a/	b/	a/	b/
<u>Bienes</u>	<u>58.8</u>	<u>59.4</u>	<u>59.2</u>	<u>58.9</u>	<u>58.3</u>
Agricultura y ganadería	37.0	39.3	39.3	33.9	33.9
Minería	2.5	2.7	2.8	2.9	3.1
Industria	15.4	14.4	13.7	17.2	16.3
Construcción	3.9	3.0	3.4	4.9	5.0
<u>Servicios</u>	<u>41.2</u>	<u>40.6</u>	<u>40.8</u>	<u>41.1</u>	<u>41.7</u>
Energía	1.1	1.2	1.2	1.4	1.4
Otros servicios	40.1	39.4	39.6	39.7	40.3
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica,
Plan General de Desarrollo Económico y Social.

a/ Con sustitución de importaciones de bienes intermedios.

b/ Sin sustitución de importaciones de bienes intermedios.

Cuadro VIII-36

ECUADOR: RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO SECTORIAL
 Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL
 (Elasticidad arco)

Sectores	Histórica 1950-61	1961-64	Período del plan a/
			1964-73
Agropecuario	0.91	1.39	0.73
Minería	1.13	1.55	1.12
Industria	0.93	0.62	1.32
Construcción	1.34	-0.67	1.86
Servicios	1.05	0.87	1.02

Fuente: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica,
Plan General de Desarrollo Económico y Social.

a/ Hipótesis con sustitución de importaciones.

En vivienda, se propone la construcción de 138 500 unidades en diez años, de las cuales 81.6 por ciento serán urbanas y 18.4 por ciento rurales. En salud se programa reducir la mortalidad infantil en un 50 por ciento y suministrar agua potable y alcantarillado al 90 por ciento de la población urbana y el 24 por ciento de la rural.

iii) Necesidades de inversión. Durante el período del plan se prevé una inversión total de 41 000 millones de sucres a precios de 1960, que duplica la realizada en la última década; de esa suma, el 43 por ciento corresponde al sector público y el 57 por ciento al sector privado. Los sectores a los que se asigna una mayor inversión son, en orden decreciente, la industria manufacturera, vivienda, transportes y agropecuario (cuadro VIII-37). Con respecto a las inversiones de la década anterior, se advierte un aumento en las correspondientes a sectores productivos y a vivienda y una disminución relativa en transporte y comunicaciones; ello implica, también, un incremento relativo de las inversiones privadas.

Los coeficientes de inversión pasarían de 14.9 en 1961 y 14.7 en 1964, a 20.4 en 1973; el mayor aumento relativo correspondería a la inversión privada. La relación bruta marginal producto-capital es de 0.362 en el período 1950-61 y llegaría a 0.371 en 1964-73 (véase el cuadro VIII-38).

iv) Financiamiento. Del total de la inversión prevista en el plan, el 22 por ciento se financiaría con ahorro externo y el 78 por ciento con recursos internos; dentro de este último porcentaje, el 50 por ciento provendría del sector privado y el 28 por ciento sería público. El financiamiento externo crecería en importancia relativa en los primeros años y disminuiría al final del período; y con respecto al ahorro privado, se daría el proceso inverso. El coeficiente de ahorro externo respecto al producto bruto interno que fue de 4.1 por ciento en 1961, aumentaría a 4.6 en 1964 y se reduciría a 3.8 en 1973; y el de ahorro nacional crecería de modo persistente, desde el 10.9 por ciento en 1961 hasta el 16.6 en 1973 (cuadro VIII-39). Sin embargo, ese ahorro interno no implicaría un sacrificio en el consumo, que crecería a una tasa media anual de 5.6 por ciento.

Cuadro VIII-37

ECUADOR: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION
 BRUTA TOTAL EN EL PERIODO 1964-73

Especificación	Por ciento de cada sector en la inversión total
<u>Sector privado</u>	<u>56.9</u>
Agropecuário, forestal y pesca	10.9
Minería y petróleo	1.2
Industria	18.9
Vivienda	13.7
Transporte	3.7
Otros servicios	8.5
<u>Sector público</u>	<u>43.1</u>
Fines económicos	19.5
Agropecuário, forestal y pesca	1.4
Minería y petróleo	0.2
Industria	0.3
Transporte y comunicaciones	11.5
Energía	3.8
Otros sectores	2.3
Fines socioeconómicos	11.3
Educación	1.1
Salud	1.8
Vivienda	3.9
Acueducto y alcantarillado	4.1
Otros fines socioeconómicos	0.4
Otros	12.3
<u>Total</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica,
Plan General de Desarrollo Económico y Social.

Cuadro VIII-38

ECUADOR: RELACIONES TECNICAS Y DE COMPORTAMIENTO

	1961	Período del plan	
		1964	1973
<u>Relación bruta marginal</u> <u>producto-capital</u>	<u>0.362</u> a/	...	<u>0.371</u> b/
<u>Coefficientes de inversión (en porcientos</u> <u>del producto interno bruto)</u>			
Inversión bruta total	<u>14.95</u>	<u>14.71</u>	<u>20.38</u>
Inversión privada	8.49	7.96	12.00
Inversión pública	6.46	6.75	8.38
<u>Coefficientes de ahorro (en porcientos</u> <u>del producto interno bruto)</u>			
Ahorro interno	<u>10.87</u>	<u>10.14</u>	<u>16.57</u>
Ahorro privado	7.73	6.52	11.51
Ahorro público	3.14	3.62	5.06
Ahorro externo	4.08	4.57	3.81
Ahorro total	<u>14.95</u>	<u>14.71</u>	<u>20.38</u>

Fuente: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica,
Plan General de Desarrollo Económico y Social.

a/ Período 1950-61.

b/ Período 1964-73.

Cuadro VIII-39

ECUADOR: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN BRUTA

(En por ciento del total)

Especificación	Año base 1961	Período del plan	
		1964	1973
Financiamiento interno	72.7	68.9	81.3
Ahorro privado	51.7	44.3	56.4
Ahorro público	21.0	24.6	24.9
Financiamiento externo	27.3	31.1	18.7

Fuente: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica,
Plan General de Desarrollo Económico y Social.

/Las discrepancias

Las discrepancias entre las metas de ahorro e inversión del sector público y privado, revelan la necesidad de transferencias entre esos sectores y de aporte de ahorro externo. El plan propone la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo, que concentraría los recursos internos y externos necesarios para el financiamiento del plan.

En 1973, el sector público debería casi duplicar sus ingresos de 1964, para afrontar sus gastos e inversiones. Para ello, el plan propone una reforma tributaria que cambie las bases mismas de la imposición y reestructure la administración fiscal. Pero como aún así los ingresos corrientes serían insuficientes, se prevé para todo el período un crédito externo al sector público de un monto medio anual de 1 064 millones de sucres de 1964; por su parte, el sector privado aportaría un promedio de 635 millones anuales. De este modo, la utilización de préstamos ascendería al 22 por ciento de los ingresos totales del sector público consolidado.

El financiamiento de la inversión privada comprende un 70 por ciento de ahorro privado (de las familias y de las empresas), un 22 por ciento de préstamos del sector público (Banco de Fomento y otros organismos financieros públicos), y un 8 por ciento de préstamos e inversiones extranjeras. El plan recomienda una serie de reformas institucionales y legales destinadas a facilitar la transferencia de recursos financieros entre los diferentes sectores generadores de ahorros.

v) Balance de pagos. El balance de pagos supone en el primer quinquenio del plan exportaciones totales por valor de 978.1 millones de dólares e importaciones 1 104.4 millones; en el segundo quinquenio esas cifras serán de 1 288.5 millones para las exportaciones y 1 416.1 millones para las importaciones. El saldo en cuenta corriente indica un déficit de 253.3 millones en el primer quinquenio y de 292.6 millones en el segundo, a cubrir con entradas netas de capital. Así, se prevén préstamos por 280 millones de dólares en el primer quinquenio y 340.6 millones en el segundo. (Véase el Cuadro VIII-40.)

Quadro VIII-40

ECUADOR: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

Especificación	Año base 1961	Periodo del plan			
		1964		1973	
		a/	b/	a/	b/
<u>Exportaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bananos	50.7	57.8	57.8	51.9	51.9
Cacao	16.1	12.2	12.2	10.8	10.8
Café	15.4	14.6	14.6	11.9	11.9
Productos pesqueros	3.8	4.2	4.2	4.8	4.8
Productos industriales	5.5	7.4	7.4	16.0	16.0
Otros productos	8.5	3.8	3.8	4.6	4.6
<u>Importaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo	21.9	13.4	12.5	13.7	11.8
Materias primas y productos intermedios	33.9	52.5	55.8	39.1	47.6
Bienes de capital	44.2	34.1	31.7	47.2	40.6

Fuente: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica,
Plan General de Desarrollo Económico y Social.

a/ Con sustitución de importaciones de bienes intermedios.

b/ Sin sustitución de importaciones de bienes intermedios.

/La proyección

La proyección de las exportaciones señala una disminución de la importancia relativa del banano, cacao y café que pasarían del 84.6 por ciento en 1964, al 80.5 por ciento en 1968 y al 74.5 por ciento en 1973; inversamente aumentarían las exportaciones industriales. En lo que respecta a las importaciones, en la primera hipótesis se prevé una disminución relativa en materias primas y productos intermedios y un aumento porcentual en bienes de capital; en la segunda, puesto que la sustitución de materias primas y productos intermedios será menor, éstos aumentarán en importancia, hasta constituir en 1973 el 47.6 por ciento del total de importaciones.

f) Panamá: Programa de desarrollo económico y social, 1963-70

i) Metas y objetivos. La economía de Panamá está basada en la agricultura - con un sector moderno y otro de subsistencia - y en las actividades comerciales vinculadas a la Zona del Canal. El Programa se refiere fundamentalmente a la actividad del estado, sobre todo a través de la inversión pública; respecto a la actividad privada, sólo se trata de influir en su comportamiento por medio de algunos estímulos. Así, propone un notable aumento de las inversiones públicas y la realización de cuatro reformas básicas: gubernamental, tributaria, metropolitana y agraria. La reforma gubernamental consiste en una reorganización del gobierno nacional, mejoramiento de los servicios públicos, coordinación de los entes autónomos y fortalecimiento de los gobiernos municipales. La reforma tributaria tiene por objeto obtener los recursos necesarios al plan de desarrollo sin disminuir las inversiones privadas y sin provocar inflación, y distribuir de manera más justa la carga tributaria. La reforma metropolitana está dirigida a convertir a la "región de la ruta", que concentra el 45 por ciento de la población en la décima parte del territorio, en un próspero complejo industrial y comercial. La reforma agraria se basa, en una primera etapa, en la distribución de la tierra del estado a quienes la trabajen.

El programa proyecta una tasa de crecimiento anual del producto bruto interno de 5.5 por ciento a partir de 1963, que implica un crecimiento por habitante de 2.5 por ciento. (Véase el cuadro VIII-41.) Esta meta supone una

Quadro VIII-41

PANAMA: TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO

(Porcentajes)

	1950-59	1961-63	1963-70
<u>Oferta final</u>			
Producto interno bruto	4.9	8.7	5.5
Importaciones de bienes y servicios	4.0	6.1	5.3
<u>Demanda final</u>			
Consumo total	5.2	9.7	5.0
a) Privado	5.3	7.3	5.4
b) Público	4.4	24.3	3.5
Inversión bruta total			6.4
a) Privada			5.5
b) Pública			7.4
Exportación de bienes y servicios	2.2	6.2	6.2
<u>Producto interno bruto sectorial</u>			
Agropecuario	5.0		
Industria	5.1		
Construcción	6.7		
Servicios	3.8		

Fuente: Dirección General de Planificación y Administración, Programa de desarrollo económico y social.

/alteración brusca

alteración brusca con respecto a años anteriores, pues en el período 1950-59 fue de 4.9 y en 1961-63 de 8.7. Las inversiones y las exportaciones crecerían a una tasa mayor que la del producto; a un ritmo menor lo harían las importaciones y el consumo. En cuanto al desarrollo sectorial, se prevé un mayor incremento de la industria, seguida por construcciones y servicios. En la composición de la oferta y demanda final, el rasgo más destacado lo constituye el aumento relativo de la inversión pública. (Véase el cuadro VIII-42.)

El Programa enumera una serie de objetivos económicos, sociales y políticos a alcanzar. Los objetivos económicos más importantes consisten en lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo, mediante una diversificación equilibrada en la estructura económica regional y sectorial. También se aspira a una distribución más equitativa del ingreso, la riqueza y las oportunidades. Concretamente, se proponen las ya citadas reformas agrarias tributarias, gubernamental y metropolitana. En el campo social, se pretende que todo niño panameño tenga enseñanza primaria completa, se extienda la enseñanza secundaria y universitaria y se elimine el analfabetismo en los adultos. En lo que respecta a la salud, se trata de mejorar las prestaciones existentes, completando una serie de hospitales y centros de salud que integren la medicina preventiva y la curativa; además, se ampliará el número de personas protegidas por la Caja de Seguro Social. En vivienda, se promoverá la construcción para familias de bajo nivel de ingreso.

En el plano político, el programa procura utilizar la posición geográfica de Panamá para ayudar en el logro de un mercado común latinoamericano y revisar las relaciones contractuales con Estados Unidos.

ii) Inversiones. El incremento del producto bruto interno que se proyecta implica una inversión bruta anual de 113.5 millones de balboas. El coeficiente de inversión bruta total respecto al producto bruto interno que fue en 1961 de 18.6, pasaría al 16.5 en 1962 y 17.5 en 1970. La relación bruta marginal producto-capital sería de 0.33 en el período 1963-69. En el período 1963-66 se prevé una inversión bruta total de 386.9 millones de los cuales el 57 por ciento corresponde a

Cuadro VIII-42

PANAMA: COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES

	1961	Período del plan	
		1963	1970
<u>Oferta final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producto interno bruto	73.2	74.2	74.4
Importación de bienes y servicios	26.8	25.8	25.6
<u>Demanda final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Consumo total	<u>64.4</u>	<u>66.5</u>	<u>64.7</u>
a) Público	8.7	11.5	10.0
b) Privado	55.7	55.0	54.7
Inversión bruta total	<u>13.6</u>	<u>12.2</u>	<u>13.0</u>
a) Pública	3.1	5.7	6.5
b) Privada	10.5	6.5	6.5
Exportaciones de bienes y servicios	<u>22.0</u>	<u>21.3</u>	<u>22.3</u>

Fuente: Dirección General de Planificación y Administración, Programa de desarrollo económico y social.

/inversión privada

inversión privada y el 43 por ciento a inversión pública; se advierte que esta última se incrementa progresivamente desde el 23 por ciento de la inversión bruta total en 1961 hasta el 47 en 1963 y el 50 por ciento en 1970. Respecto a las inversiones privadas, el programa sólo presenta una proyección global; las inversiones públicas incluyen proyectos, con distintos grados de elaboración. Del monto total de 437.3 millones de balboas para todo el período, los sectores que reciben una asignación mayor son transportes (22 por ciento) y vivienda (10 por ciento); además, se reserva el 22 por ciento para futuros proyectos de inversión. (Véase el cuadro VIII-43.)

iii) Financiamiento. En la composición del ahorro total, el programa prevé un aumento del ahorro externo, que subiría del 8.7 por ciento del producto en 1961 y 1963, al 9.6 en 1970; por su parte, el ahorro interno pasaría del 9.9 por ciento en 1961, al 7.8 en 1963 y al 7.9 en 1970. (Véanse los cuadros VIII-44 y VIII-45.)

Para financiar las inversiones públicas, el programa se propone aumentar considerablemente los ingresos gubernamentales regulares mediante la reforma tributaria y por la negociación de un nuevo acuerdo económico sobre el Canal; además, se prevé la obtención de préstamos "suaves" para inversiones que no son autofinanciables y la contratación de empréstitos tradicionales. Así, se obtendrían 138.2 millones de balboas por medio de empréstitos, 105 millones con financiamiento especial y 194.1 millones serían erogaciones presupuestarias.

Respecto a los incentivos a otorgar al sector privado, algunos de ellos se describen en los programas sectoriales y regionales; pero el programa no los considera en forma global.

iv) Balance de pagos. En el período 1963-66 se proyectan exportaciones de bienes y servicios por 732.7 millones de balboas e importaciones por 791.6 millones; consideradas las remesas al exterior y las donaciones, el saldo negativo de la cuenta corriente es de 197.2 millones. Para el lapso 1967-70 se calculan las exportaciones en 848.3 millones y las importaciones en 998.4 millones, lo cual, deducidas las remesas al exterior y agregadas las donaciones, lleva el saldo negativo de cuenta

Cuadro VIII-43

PANAMA: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS INVERSIONES

(En porcientos de la inversión bruta total)

	1961	Período del plan	
		1963	1970
Inversión privada	77.3	53.4	50.2
Inversión pública	<u>22.7</u>	<u>46.6</u>	<u>49.8</u>
a) Fines económicos		16.9	14.4
i) Agropecuario		3.5	5.1
ii) Industria		1.6	4.1
iii) Transporte		9.1	3.6
iv) Energía		2.7	1.6
b) Fines socio-económicos		<u>27.9</u>	<u>7.8</u>
i) Educación		6.4	2.1
ii) Salud		3.6	0.2
iii) Vivienda		13.2	2.9
iv) Acueductos y alcantarillados		3.9	1.1
v) Otros		0.8	1.5
c) Fines de carácter administrativo		<u>1.8</u>	<u>1.7</u>
d) Futuros proyectos de inversiones		-	<u>25.9</u>

Fuente: Dirección General de Planificación y Administración, Programa de desarrollo económico y social.

Cuadro VIII-44

PANAMA: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION BRUTA

(En porcientos del total)

	1961	Periodo del plan	
		1963	1970
Financiamiento interno	53.1	47.0	45.0
Financiamiento externo	46.9	53.0	55.0

Fuente: Dirección General de Planificación y Administración, Programa de desarrollo económico y social.

Cuadro VIII-45

PANAMA: RELACIONES TECNICAS Y DE COMPORTAMIENTO

	1961	Período del plan	
		1963	1970
<u>Relación bruta marginal producto-capital</u>			0.33 a/
<u>Coefficiente de inversión (en porcientos del producto interno bruto)</u>			
Inversión bruta total	<u>18.6</u>	<u>16.5</u>	<u>17.5</u>
a) Privada	14.4	8.8	8.8
b) Pública	4.8	7.7	8.7
<u>Coefficiente de ahorro (en porcientos del producto interno bruto)</u>			
Ahorro total	<u>18.6</u>	<u>16.5</u>	<u>17.5</u>
Ahorro interno	9.9	7.8	7.9
Ahorro externo	8.7	8.7	9.6

Fuente: Dirección General de Planificación y Administración, Programa de desarrollo económico y social.

a/ Período 1963-69.

/corriente a

corriente a 284.3 millones. En la cuenta de capital, el saldo neto de empréstitos externos e inversiones privadas es de 148.2 millones en 1963-66 y de 150.8 millones en 1967-70. La necesidad de financiamiento adicional alcanza así a 49 millones en el primer período y a 133.5 millones en el segundo.

Las exportaciones de bienes y servicios están vinculadas en gran parte a la Zona del Canal; se considera en el plan que tras varios años de estancamiento, la Zona puede ser un elemento dinámico, sobre todo en la primera parte del período. Se prevé también un aumento en las exportaciones a otras áreas. Respecto a la composición de las importaciones, la mitad de ellas correspondería a manufacturas y algo menos del 10 por ciento a alimentos. (Véase el cuadro VIII-46.)

g) Venezuela: Plan de la Nación, 1963-66

i) Metas y objetivos. El Plan de la Nación se refiere al período 1963-66, pero encuadra ese cuatrienio en una perspectiva a largo plazo, hasta 1975; además, en el corto plazo, se elabora un plan anual. Se trata así de implantar un sistema orgánico de planificación en el que, por una parte, se destacan las metas fundamentales y, por la otra, se hace inmediatamente operativo el plan.

El Plan señala cuatro objetivos principales: lograr el ritmo de crecimiento más alto, comenzar a diversificar la economía, mejorar la ocupación y redistribuir ingresos. Dentro de las medidas concretas que propone para alcanzar esos objetivos, deben destacarse el impulso a la educación y la promoción de un complejo industrial pesado en la Guayana.

El plan se propone alcanzar una tasa de crecimiento bruto total del 7.9 por ciento anual respecto a 1962, que es superior a la del período 1959-62 y comparable con el registrado desde 1951 hasta 1958. (Véase el cuadro VIII-47.) El desarrollo del período 1951-58 estuvo basado en un incremento superior al 10 por ciento anual en las exportaciones de petróleo y mineral de hierro, cuyo efecto multiplicador se transmitía al resto de la economía principalmente a través del gasto público.

Cuadro VIII-46

PANAMA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

	1961	Período del plan	
		1963	1970
<u>Exportaciones de bienes y servicios</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Exportaciones de bienes y servicios a la Zona del Canal	47.7	47.3	39.3
Ingresos provenientes de la Zona Libre	8.5	9.2	10.5
Exportaciones de bienes y servicios a otras áreas	43.8	43.5	50.2
<u>Bienes</u>	21.6	20.9	20.8
Banana	14.0	12.5	10.7
Camarones	4.1	3.8	3.8
Otros	3.5	4.6	6.3
<u>Servicios</u>	22.2	22.6	29.4
<u>Importaciones de bienes y servicios</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Bienes</u>	76.7	77.0	77.3
Productos alimenticios	9.1	8.5	7.0
Bebidas y tabaco	1.6	1.4	0.7
Materiales crudos no comestibles excepto combustibles	0.9	0.9	0.8
Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos	7.4	7.5	7.7
Aceites y mantecas de origen animal y vegetal	0.2	0.2	0.1
Productos químicos	8.2	8.2	8.4
Artículos manufacturados clasificados según material	20.2	20.5	21.1
Maquinaria y material de transporte	18.2	19.2	21.8
Artículos manufacturados diversos	10.3	10.0	9.2
Varios	0.6	0.6	0.5
<u>Servicios</u>	23.3	23.0	22.7

Fuente: Dirección General de Planificación y Administración, Programa de desarrollo económico y social.

Cuadro VIII-47

VENEZUELA: TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO

(Porcentajes)

	Histórica		1962-66	Período del plan (1963-66)
	1951-59	1959-62		
<u>Oferta final</u>				
Producto interno bruto	8.0	2.8	7.9	7.6
Importaciones de bienes y servicios	9.1	-16.7 ^{a/}	3.5	2.2
Exportaciones de bienes y servicios	7.2	2.7 ^{a/}	4.8	4.6
<u>Producto interno bruto sectorial</u>				
Agropecuario	4.5	7.7	8.0	7.9
Minería y petróleo	7.3	3.9	4.3	4.3
Industria	13.7	5.1	13.9	12.0
Construcción	6.5	-8.3	14.8	14.8 ^{b/}
Servicios	7.5	2.2	6.2	5.8

Fuente: Oficina Central de Coordinación y Planificación, Plan de la Nación, 1963-66.

^{a/} Período 1959-61.

^{b/} Período 1962-66.

El Plan prevé un crecimiento anual del 4 por ciento para el sector petrolero y del 4.8 por ciento para las exportaciones en general; en consecuencia, la tasa de crecimiento del producto bruto interno del 7.9 por ciento anual que fija debe obtenerse sobre la base de un cambio en el patrón de crecimiento del producto. Así, se propone un incremento del 8 por ciento para el sector agropecuario (superior al 4.5 por ciento del período 1951-59) y se convierte a la manufactura y a la construcción en los sectores estratégicos del desarrollo con una tasa del 13.9 y 14.8 por ciento, respectivamente. La tasa prevista para el sector manufacturero resulta más elevada que la registrada en 1959-62, pero no mucho mayor que la de 1951-59; en cuanto a construcciones, el ritmo de crecimiento propuesto es notablemente mayor que el de períodos anteriores.

Desde el punto de vista de la demanda final, se propone un crecimiento del consumo privado a una tasa superior a la de los períodos anteriores y una reducción del consumo público; se proyecta un aumento en la tasa de crecimiento de la inversión bruta interna, aunque su participación en el producto bruto interno sería menor que en los dos períodos anteriores. El crecimiento del consumo privado resulta necesario al plan para lograr un alto nivel de demanda efectiva capaz de estimular al sector manufacturero. (Véase el cuadro VIII-48.)

Entre 1962 y 1966 el porcentaje del petróleo en el producto se reduciría del 22 al 19 por ciento y disminuiría la participación de los servicios en general; por el contrario, la proporción del sector manufacturero aumentaría del 16 al 20 por ciento. (Véase el cuadro VIII-49.)

La relación entre el crecimiento sectorial y el del producto interno bruto total destaca, respecto al período 1951-59 un sustancial aumento en el sector agropecuario y construcciones y una disminución en minería y petróleo; la industria se mantiene en su nivel anterior. (Véase el cuadro VIII-50.)

Uno de los objetivos del Plan de la Nación consiste en cambiar la estructura de la distribución del ingreso real personal. Las metas concretas del Plan, que están vinculadas a esta finalidad, son la disminución del desempleo, el aumento de la productividad y la orientación del gasto público; no se consideran en particular otros dos instrumentos: la política de precios y salarios y la política fiscal.

Cuadro VIII-48

VENEZUELA: COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES

	1960	Período acumulativo del plan (1963-66)
<u>Oferta final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producto interno bruto	81.2	82.5
Importaciones de bienes y servicios a/	18.8	17.5
<u>Demanda final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Consumo total</u>	<u>60.2</u>	<u>59.9</u>
a) Privado	49.6	50.8
b) Público	10.6	9.1
<u>Inversión bruta total</u>	<u>16.0</u>	<u>17.5</u>
a) En capital fijo	15.7	16.4
i) Privada	8.6	10.5
ii) Pública	7.1	5.9
b) Aumento de existencias	0.3	1.1
<u>Exportaciones de bienes y servicios</u>	<u>23.8</u>	<u>22.6</u>

Fuente: Oficina Central de Coordinación y Planificación, Plan de la Nación, 1963-66.

a/ Importaciones de bienes + saldo de servicios. Servicios financieros.

Cuadro VIII-49

VENEZUELA: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO SECTORIAL

	1959	1962	Año final del plan (1966) a/
Agricultura	6.2	7.1	7.2
Petróleo	20.9	22.2	19.1
Minería	1.8	1.2	1.3
Manufactura	15.3	16.4	20.0
Construcción	7.2	5.1	6.6
<u>Subtotal producto bienes</u>	<u>51.4</u>	<u>52.0</u>	<u>54.2</u>
Electricidad, gas y agua	1.2	1.5	2.2
Transporte y comunicaciones	4.4	4.0	4.0
Comercio	16.1	15.2	14.3
Vivienda	10.7	11.4	10.3
Otros servicios privados	7.1	7.1	6.9
Gobierno	9.1	8.8	8.1
<u>Subtotal producto servicios</u>	<u>48.6</u>	<u>48.0</u>	<u>45.8</u>
<u>Total general</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Oficina Central de Coordinación y Planificación, Plan de la Nación, 1963-66.

a/ El período del Plan comprende 1963-66.

Cuadro VIII-50

VENEZUELA: RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO SECTORIAL Y EL
PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL

(Elasticidad arco)

	Histórica 1951-59	1959-62	Período del plan (1962-66) a/
Agropecuaria	0.57	2.64	1.01
Minería y petróleo	0.92	1.37	0.56
Industria	1.67	1.79	1.67
Construcciones	0.82	-3.10	1.82
Servicios	0.96	0.86	0.85

a/ El período del plan es 1963-66.

El Plan prevé 112 500 nuevos empleos anuales, para suministrar ocupación no sólo al contingente anual que se incorpora a la fuerza de trabajo (70 000 personas) sino a absorber 42 500 desempleados; es decir, si el incremento anual de la fuerza de trabajo es de 2.6 por ciento se proyecta emplear a un ritmo del 4.7 por ciento. La proyección realizada originariamente reducía el desempleo solamente de 14.2 por ciento en 1962 al 13.7 por ciento de la fuerza de trabajo en 1966; como el resultado no era satisfactorio se agregaron dos planes, uno de construcción de viviendas y acueductos y otro de adiestramiento de obreros y formación de técnicos, mediante los cuales se espera reducir el desempleo al 6.9 por ciento en 1966.

Destaca el Plan el intenso esfuerzo realizado en los últimos años para disminuir el déficit educacional. Desde 1958 a 1961 se redujo el analfabetismo de la población de 10 años y más, del 56 al 26 por ciento; desde 1957 a 1962 el número de alumnos inscritos en la escuela primaria casi se duplicó.

Para el período 1963-66, el Plan prevé un gasto público en educación de 4 478 millones de bolívares de 1962, lo cual constituye el 11 por ciento del total del gasto público programado; de esa suma, 552 millones se destinan a inversiones y 3 926 millones a gastos corrientes.

El programa de vivienda tiende a aumentar el índice de satisfacción de las necesidades, llevándolo del 63 por ciento en 1963 al 67.8 por ciento en 1966, y a aumentar la ocupación en el sector de la construcción, empleando a 210 000 hombres-año durante el período del Plan.

El Plan considera sucesivamente el problema hospitalario, la prevención sanitaria, el programa nutricional y los servicios de acueductos y cloacas. En lo que respecta a hospitales, se propone poner en operación 6 836 camas en el período 1963-66, lo cual llevaría el total nacional a 34 466 camas y se obtendría un índice de 3.76 camas por 1 000 habitantes; su puesta en funcionamiento costará 56 millones de bolívares. En el programa nutricional se elevará a 3 458 el número de comedores, con un costo anual de funcionamiento de 68 millones de bolívares, con este programa se piensa mejorar el consumo de calorías por

/habitante de

habitante de 2 581 en 1962 a 2 866 en 1966. Los gastos públicos en salud y sanidad alcanzan al 13.8 por ciento del gasto público total. En las poblaciones urbanas con más de 5 000 habitantes, piensa mejorarse el porcentaje de habitantes atendidos por acueductos de 59.6 por ciento en 1962 a 93.7 por ciento en 1966; en las poblaciones con 500 a 5 000 habitantes, se espera pasar del 64 por ciento en 1960 al 100 por ciento en 1964, hasta un total de 1 735 000 habitantes. La inversión para acueductos y cloacas urbanas será de 853 millones de bolívares para el período del Plan; en acueductos rurales se invertirán 252.6 millones de bolívares.

El programa de desarrollo de la comunidad ha incorporado 633 comunidades en 16 estados, con una población atendida de 620 000 personas. Se han efectuado 390 proyectos y están en ejecución otros 167 con una inversión total de 18 millones de bolívares. Durante el período del Plan, la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal dispondrá de 573 millones de bolívares.

ii) Necesidades de inversión y financiamiento. La inversión prevista para lograr los objetivos del Plan es de 28 192 millones de bolívares a precios de 1960. Esta cifra representa el 20.3 por ciento del producto bruto interno; ello implicaría respecto a 1960 no sólo un aumento del coeficiente total, sino un incremento relativo de la inversión privada respecto a la pública. (Véanse los cuadros VIII-50 a VIII-52.)

El 37 por ciento de las inversiones se destina a la industria manufacturera y vivienda (en el período 1951-58 se había asignado a esos fines el 25 por ciento de la inversión); disminuye, en cambio, la proporción asignada a transportes y comunicaciones y servicios (30 por ciento en el Plan y 34 por ciento en 1951-58). (Véase el cuadro VIII-51.)

El Plan prevé que un tercio de las inversiones territoriales brutas esté a cargo del sector público y dos tercios sean efectuadas por el sector privado (en el período 1950-58 estas cifras fueron del 46 y 54 por ciento respectivamente). Se trataría de promover la inversión privada a través de créditos y participaciones y de disminuir correlativamente la inversión del sector público. Si se consideran los créditos a otorgarse por el sector público, su participación aumenta al 40 por ciento.

Quadro VIII-51

VENEZUELA: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION

	1960	Periodo del plan 1963-66 (acumulado)
<u>Inversión privada</u>	<u>54.3</u>	<u>66.5</u>
Agricultura	6.4	3.8
Petróleo y minería	10.1	9.9
Manufactura	7.0	16.4
Electricidad, gas y agua	2.3	1.6
Transporte y comunicaciones	5.3	1.5
Comercio	4.7	7.5
Vivienda y urbanismo	12.8	14.7
Construcción	-0.4	1.3
Otros servicios privados	6.1	3.4
Aumento de existencias	-	6.4
<u>Inversión pública</u>	<u>45.7</u>	<u>33.5</u>
a) Fines económicos	<u>23.7</u>	<u>20.3</u>
Agricultura	2.1	5.7
Petróleo y minería	0.2	0.7
Manufactura	5.4	1.8
Electricidad, gas y agua	3.8	3.3
Transporte y comunicaciones	11.5	8.4
Comercio	-	0.3
Otros	0.7	0.1
b) Fines socioeconómicos	<u>6.0</u>	<u>4.5</u>
Vivienda y urbanismo	6.0	4.5
c) Fines de carácter adminis- trativo	<u>14.7</u>	<u>8.6</u>
Gobierno	14.7	8.6
d) Aumento de existencias	1.3	-
<u>Inversión interna bruta total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

/La relación

La relación marginal bruta producto-capital en el período del plan sería de 0.33. (Véase nuevamente el cuadro VIII-52.)

El ahorro nacional financiaría el 89 por ciento de las inversiones previstas (el 36 por ciento sería ahorro público y el 53 por ciento privado) y el ahorro externo ascendería al 11 por ciento. (Véase el cuadro VIII-53.) Dentro del financiamiento interno, respecto a 1960 disminuye la importancia relativa del ahorro privado y aumenta la del público. Señala el Plan que para 1963-66 se prevé un superávit del ahorro respecto a la inversión del sector público de 834 millones de bolívares, con el que se financiaría parte del déficit del sector privado, en el que las inversiones superarían al ahorro en 3 866 millones.

Cuadro VIII-52

VENEZUELA: RELACIONES TECNICAS Y DE COMPORTAMIENTO

	1960	Periodo del plan 1963-66
Relación marginal bruta producto-capital	0.30	0.33
<u>Coefficientes de inversión</u> (en porcentos del P.I.B.)		
Inversión bruta total	<u>18.6</u>	<u>20.3</u>
i) En capital fijo	18.3	19.0
Inversión privada	10.1	12.2
Inversión pública	8.2	6.8
ii) En aumento de existencias	0.3	1.3
<u>Coefficientes de ahorro</u> (en porcentos del P.I.B.)		
Ahorro interno	16.5	18.1
Ahorro privado	11.1	10.7
Ahorro público	5.4	7.4
Ahorro externo	2.1	2.2
Ahorro total	<u>18.6</u>	<u>20.3</u>

Cuadro VIII-53

VENEZUELA: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION BRUTA

(En porcientos del total)

	1960	Período del plan acumulado 1963-66
<u>Financiamiento interno</u>	<u>89.1</u>	<u>89.2</u>
a) Ahorro privado	59.9	52.8
b) Ahorro público	29.2	36.4
<u>Financiamiento externo</u>	<u>10.9</u>	<u>10.8</u>

iii) Balance de pagos. El Plan prevé para el período 1963-66 un saldo favorable en la balanza comercial de 21 376 millones de bolívares; como el saldo de la balanza de servicios es de -21 973, queda en cuenta corriente un saldo negativo de 597 millones de bolívares; sumada esta cifra al déficit de la cuenta capital de 2 435 millones de bolívares, lleva el déficit del balance de pagos en el período 1963-66 a 3 032 millones de bolívares. En esta proyección, no se ha considerado la posible repatriación de capitales venezolanos que salieron del país durante los años de recesión.

La composición de las exportaciones que se proyectan para el período del Plan conservan la preponderancia del petróleo (91.4 por ciento de las exportaciones) e intensifican levemente la importancia relativa de la exportación de productos agropecuarios y manufacturados; en cuanto a las importaciones, se procura sobre todo aumentar el porcentaje de bienes de inversión y disminuir el de productos manufacturados. (Véase el cuadro VIII-54.)

/Cuadro VIII-54

Quadro VIII-54

VENEZUELA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

	1960	Período del plan	
		1963	1966
<u>Exportaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Petróleo y derivados	90.1	92.9	91.4
Mineral de hierro	7.2	4.3	4.9
Productos agropecuarios	1.4	1.5	1.9
Productos manufacturados	0.1	1.0	1.7
Reexportaciones	1.2	0.3	0.1
<u>Importaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Productos agropecuarios	5.4	3.4	3.1
Bienes de inversión	21.9	29.0	41.5
Otros productos manufacturados	62.0	57.6	45.4
Productos diversos	10.7	10.0	10.0

/h) Brasil

h) Brasil: Programa de Acción Económica del Gobierno, 1964-66 ^{10/}

i) Metas y objetivos. Los objetivos fundamentales que persigue el Programa consisten en acelerar el ritmo de desarrollo que se debilitó pronunciadamente en estos últimos años, contener el proceso inflacionario, atenuar los desequilibrios económicos y sociales, asegurar oportunidades de empleo y corregir la tendencia a déficit descontrolados en el balance de pagos. Para conseguirlos, el Plan propone una política económica, que no pretende ser un plan global de desarrollo, sino "un programa de acción coordinada del gobierno en el campo económico".

Entre 1947 y 1961 el producto real creció a un promedio del 5.8 por ciento anual; en particular, durante el quinquenio 1957-61, la tasa de crecimiento fue de 6.9 por ciento. A partir de 1962 comenzó a descender; así, en 1962 fue de 5.4 y en 1963 de 1.4 por ciento. El Programa se propone retomar en 1965 y 1966 la tasa de crecimiento del 6 por ciento, para que sea así posible elevarla al 7 por ciento en el período siguiente; de este modo, se duplicaría el producto en 21 a 29 años y en la década de 1980 se alcanzaría una renta por habitante de 650 dólares. Para obtener esos resultados, el Programa tiende a combatir el atraso relativo del sector agrícola y a recobrar la alta tasa de crecimiento de la industria.

El problema más urgente que propone resolver el Programa es la contención del proceso inflacionario, pues en 1963 el ritmo inflacionario anual fue del 80 por ciento y en el primer trimestre de 1964 del 25 por ciento. A ese fin, se plantea la progresiva reducción de los déficit gubernamentales, una política de salarios que mantenga las remuneraciones del período anterior con sólo el aumento debido a la mayor productividad, y un ajuste del crédito a las empresas proporcional al crecimiento del producto a precios corrientes o al incremento de los medios de pago. Para 1964 se fija una expansión de los medios de pago del 70 por ciento; para 1965, del 30 por ciento y para 1966 del 15 por ciento, pero señala que esa inflación no

^{10/} Un análisis más detallado del Programa de Acción Económica figura en el capítulo VII, donde se examina la evolución reciente de la economía del Brasil.

sería acumulativa sino correctiva, pues enmendaría algunas distorsiones del sistema de precios.

El Programa define normas generales de política económica. Respecto a la distribución del ingreso, afirma que debe mantenerse la participación porcentual de la remuneración del trabajo dentro de la distribución funcional del ingreso; en política cambiaría aconseja una simplificación del sistema, con vistas al establecimiento de un mercado único, con una tasa libre flexible; en política financiera, indica límites a la expansión de los medios de pago, avanza hacia la creación de un Banco Central y propone reformas impositivas; en política de vivienda promueve la creación del Banco Nacional de Habitación; en política agrícola propone estimular la producción y la exportación en agricultura y la implantación de tecnologías más avanzadas en ganadería; respecto al comercio exterior, plantea el aumento del volumen físico exportable con una tasa de cambio realista; en relación con los capitales extranjeros, sugiere la creación de condiciones que estimulen su entrada con medidas tales como la eliminación de la limitación de remesas.

En educación, el Programa propone una disminución del analfabetismo, que lo reduzca en 1970 al 26 por ciento de la población de más de 7 años. Para ello, proyecta en ese período para la enseñanza primaria un aumento de 330 000 matrículas urbanas y 3 300 000 rurales; para la enseñanza media un incremento de 1 450 000 matrículas; para la enseñanza superior, 180 000 nuevas matrículas. En salud y saneamiento, se espera que en 1970 tendrá abastecimiento de agua el 70 por ciento de la población urbana. Para inversiones en habitación popular, se asignan 150 billones en 1965 y 225 billones en 1966.

ii) Necesidades de inversión y financiamiento. Se calcula en el Programa que si se toma una relación marginal capital-producto igual a 2.0 y una depreciación equivalente al 5 por ciento del producto nacional bruto, debe mantenerse una tasa bruta de formación de capital de 17 por ciento para que el producto crezca anualmente 6 por ciento. Si se adopta una relación capital-producto de 2.5 - tal vez más realista por la necesidad de efectuar mayores inversiones en infraestructura - habría que elevar la tasa media de formación de capital del 17 al 20 por ciento para obtener un incremento del producto del 6 por ciento.

/La tasa

La tasa de formación bruta de capital fijo de 17 por ciento se traduce en una inversión de 3 200 mil millones de crucesos de 1964, en 1965 y de 3 400 mil millones en 1966. El Programa formula en detalle una consolidación de planes sectoriales que comprenden las tres cuartas partes de la inversión total. En ellos, se asigna el 84 por ciento de los recursos a inversiones económicas y el 16 por ciento a inversión social; en particular, se dedica el 30 por ciento a energía, el 27 por ciento a transportes y comunicaciones y el 16 por ciento a industria. El 71 por ciento de esa inversión se financia con ahorro interno y el 29 por ciento con recursos externos. Entre los recursos internos, el 68 por ciento corresponde a fondos federales, el 15 por ciento a recursos estatales y municipales, y el 17 por ciento son de origen privado.

iii) Balance de pagos. El programa prevé para el bienio 1965-66 exportaciones por valor de 3 109 millones de dólares e importaciones por 2 905 millones; el saldo negativo en servicios sería de 921 millones y el de los donativos de 35 millones. De ello resultaría un saldo negativo en cuenta corriente de 752 millones; como además se espera una salida de capitales por amortizaciones de 1 049 millones, resulta una necesidad de ingreso de capitales de 1 801 millones de dólares. Se proyecta que el 70 por ciento de esa cifra provenga de préstamos de organismos financieros internacionales, el 12 por ciento de inversiones directas y el resto de créditos de proveedores, préstamos financieros privados y rescalonamientos.

Respecto a la composición de las exportaciones de bienes, el 52 por ciento correspondería a café; y el 24 por ciento de las importaciones consistiría en equipos.

i) México: Plan de Acción Inmediata

1) Metas y objetivos. El Plan de Acción Inmediata, 1962-64 - que posteriormente se amplió a 1965 - está encuadrado en proyecciones de metas globales y sectoriales de crecimiento hasta 1970. Se propone lograr una tasa de crecimiento de 5.4 por ciento en el período 1963-65, que permita compensar la disminución de 1961-62 y alcanzar así un promedio del 5 por ciento entre 1961 y 1965.

El mecanismo fundamental mediante el cual se espera obtener ese nivel de producto, consiste en una elevación sustancial de la inversión

pública que reactive la economía y estimule la inversión privada. Para ello, se proyecta aumentar el coeficiente de inversión bruta fija, que en 1960 fue de 14.8, a 15.5 en 1965; en particular, la inversión pública, que en 1960-62 constituyó el 44.4 por ciento de la inversión bruta fija, llegaría en 1963-65 al 48.2 por ciento de ese total.

A largo plazo, las proyecciones hasta 1970 procuran alcanzar un crecimiento continuo del producto bruto interno de 5 por ciento en el primer período y de 6 por ciento en el segundo; ello supone aumentar el coeficiente de inversión, mejorar la distribución del ingreso, adecuar la carga fiscal y realizar reformas económicas y sociales. En el corto plazo, el Plan de Acción Inmediata proyecta un aumento en la inversión pública que compense la menor inversión privada y la ayuda a recuperar su impulso.

Las importaciones, el consumo público y la inversión crecerían a una tasa superior a la del producto. En el análisis sectorial, debe destacarse el incremento proyectado en manufactura y construcción; el sector agropecuario tendría un ritmo de 4.5 frente al 3 por ciento de 1958-61. (Véase el cuadro VIII-55.) En la composición de la oferta final, las importaciones perderían importancia relativa respecto a 1950-52 y 1957-59; en la estructura de la demanda final, aumentarían el consumo y la inversión del sector público y las exportaciones, mientras el consumo y la inversión privada disminuiría levemente. (Véase el cuadro VIII-56.) El producto bruto interno sectorial muestra una disminución relativa de la agricultura y un aumento de la industria. (Véase el cuadro VIII-57.) La relación entre el crecimiento sectorial y el del producto total es mayor que la unidad en construcciones (en donde se registraría un notable aumento respecto al período anterior), energía e industria. (Véase el cuadro VIII-58.)

El 18 por ciento de la inversión pública se asigna a programas sociales; entre ellos, corresponde a agua potable y alcantarillado, vivienda, sanidad y educación, el 6, 5, 4 y 3 por ciento respectivamente. En vivienda se prevé además, una inversión privada que triplique la pública; en salud, se atiende especialmente a la construcción de hospitales y centros de salud, a la campaña antipalúdica y al mejoramiento de las condiciones sanitarias, sobre todo en el campo; respecto a los servicios urbanos y

Cuadro VIII-55

MEXICO: TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO

	Periodo histórico		Proyección 1962-65
	1951-58	1958-61	
<u>Oferta final</u>	<u>5.8</u>	<u>4.7</u>	<u>5.8</u>
Producto interno bruto	6.2	5.3	5.4
Importaciones de bienes y servicios	3.7	-0.2	8.8
<u>Demanda final</u>	<u>5.8</u>	<u>4.7</u>	<u>5.8</u>
Consumo e inventarios	6.4	4.3	5.5
Público	7.1	4.9	13.3
Privado	6.3	3.8	4.9
Inversión bruta fija	3.2	5.2	8.6
Pública	1.1	9.4	9.0
Privada	4.9	2.4	8.2
Exportaciones de bienes y servicios	5.2	6.1	4.8
<u>Producto interno bruto a/</u>	<u>6.3</u>	<u>5.3</u>	<u>5.4</u>
Agropecuaria	4.8	3.0	4.5
Agrícola	5.4	2.2	4.3
Ganadero	4.4	4.3	4.6
Manufacturas	5.3	6.8	6.9
Minería	3.4	1.1	2.6
Energía Eléctrica	9.0	6.6	10.0
Petróleo	7.1	8.7	6.8
Construcción	6.7	5.1	8.5
Transporte	7.1	2.4	5.9
Comercio	5.9	5.3	4.9
Gobierno	4.8	4.8	6.2
Otras actividades	7.9	6.4	5.8

Fuente: Nómina de los Nueve (Alianza para el Progreso) sobre la base de proyecciones del Grupo Técnico de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.

a/ Corresponde al periodo 1950-58.

Cuadro VIII-56

MEXICO: COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA FINALES

	Promedio del trienio			
	Histórico			Proyectado
	1950-52	1957-59	1960-62	1963-65
<u>Oferta final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producto interno bruto	85.4	87.4	89.1	89.1
Importaciones de bienes y servicios	14.6	12.6	10.9	10.9
<u>Demanda final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Consumo e inventarios	74.1	76.9	76.3	75.3
Público	3.9	4.3	5.2	6.3
Privado	70.2	72.7	71.1	69.0
Inversión bruta fija	15.0	12.6	12.8	13.7
Pública	6.8	5.0	5.7	6.5
Privada	8.2	7.7	7.2	7.1
Exportaciones de bienes y servicios	10.9	10.4	10.9	11.0

Fuente: Nómina de los Nueve (Alianza para el Progreso) sobre la base de proyecciones del Grupo Técnico de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.

Cuadro VIII-57

MEXICO: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO SECTORIAL

Sectores	Histórico	Año base	Período del plan		Perspec- tiva
	1950	1962	1963	1965	1970
Agropecuaria	20.8	17.2	16.5	16.6	15.8
Industria	20.7	23.4	23.8	24.1	24.9
Minería	2.5	1.6	1.6	1.5	1.4
Energía, petróleo y derivados	3.6	4.5	4.5	4.7	5.0
Construcción	4.3	4.5	4.7	4.8	5.0
Transporte	4.4	4.1	4.0	4.1	4.3
Comercio	26.5	25.9	26.1	25.2	24.5
Gobierno	3.4	3.0	3.0	3.3	3.3
Otras actividades	13.9	15.9	15.9	15.8	15.8
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Nómina de los Nueve (Alianza para el Progreso) sobre la base de proyecciones del Grupo Técnico de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.

Cuadro VIII-58

MEXICO: RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO SECTORIAL Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Elasticidad Arco)

Sectores	Período histórico		Período del plan 1962-65
	1940-62	1951-62	
Agricultura	0.76	0.68	0.79
Industria	1.21	1.41	1.17
Minería	0.20	0.26	0.62
Energía, petróleo y derivados	1.15	1.77	1.25
Construcción	0.66	1.00	1.38
Transporte	1.05	0.54	1.00
Comercio	1.02	1.00	0.84
Gobierno	0.93	1.09	1.56
Otras actividades	1.10	1.34	0.96

Fuente: Nómina de los Nueve (Alianza para el Progreso) sobre la base de proyecciones del Grupo Técnico de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.

/rurales, la

rurales, la meta consiste en llegar, en 1971, a dotar de agua potable al 70 por ciento de la población urbana no residente en el Distrito Federal y al 50 por ciento de los habitantes rurales residentes en poblaciones mayores de 500 habitantes.

ii) Necesidades de inversión y financiamiento. Según el Plan, en el período 1963-65 la inversión bruta fija debería alcanzar un promedio anual de 27 200 millones de pesos de 1963, que requeriría un coeficiente de inversión del 15.5 por ciento del producto bruto interno (en 1962 había sido del 14.2). El 48 por ciento de ella sería pública y el 52 por ciento privada, lo cual implicaría un aumento relativo de la inversión pública respecto al período anterior. (Véase el cuadro VIII-59.)

Entre los sectores económicos, el Plan asigna las mayores inversiones a transportes, petróleo, electricidad y agricultura. Respecto al período anterior, se observa un aumento relativo de los recursos destinados al fomento agropecuario, principalmente destinados a nuevas obras de regadío y a la rehabilitación de distritos de riego. Además, se prevé un programa de consolidación del sistema ejidal de tenencia de la tierra y la introducción de técnicas de producción más avanzadas y de medios más eficaces de comercialización en ese sector, así como en las explotaciones sujetas al régimen de pequeña propiedad.

El 84 por ciento de la inversión programada se financiaría con ahorro nacional (41 por ciento público y 43 por ciento privado) y el 16 por ciento con ahorro externo. Respecto al año 1962 se advierte un aumento relativo del financiamiento externo y del ahorro público y una disminución del ahorro privado. (Véase el cuadro VIII-60.)

La inversión pública (promedio anual de 13 000 millones de pesos de 1963) se financiaría en sus dos terceras con ahorro público; el saldo se cubriría en su mayor parte con crédito externo y crédito bancario. La inversión bruta fija privada se financiaría con recursos nacionales en un 85 por ciento y externos el resto (12 por ciento de inversión directa y 3 por ciento de créditos).

Cuadro VIII-59

MEXICO: RELACIONES TECNICAS Y DE COMPORTAMIENTO

	Año base 1962	Período del plan	
		1963	1965
Coeficientes de inversión (en porcentos del producto interno bruto)			
Inversión bruta fija	14.2	14.9	15.5
Pública	6.5	7.3	7.2
Privada	7.7	7.6	8.3
Coeficientes de ahorro (en porcentos del producto interno bruto)			
Ahorro interno	14.2	14.9	15.5
Público	5.5	6.0	6.3
Privado	6.6	6.6	6.8
Ahorro externo	2.1	2.3	2.4

a/ Período 1961-63.

b/ Período 1963-65.

Cuadro VIII-60

MEXICO: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION BRUTA FIJA

(Porcientos del total)

	Año base 1962	Período del plan		
		1963	1964	1965
Financiamiento interno	85.3	84.6	84.3	84.5
Ahorro público	38.6	40.3	41.0	40.6
Ahorro privado	46.7	44.3	43.3	43.9
Financiamiento externo	14.7	15.4	15.7	15.5

Nota: Los inventarios se estiman en alrededor del 16 por ciento de la inversión fija neta.

iii) Balance de pagos. Para el bienio 1964-65 se prevé un promedio anual de exportaciones de bienes y servicios de 22 800 millones de pesos, mientras las importaciones ascenderían a 26 000 millones. Así, el saldo negativo en cuenta corriente sería de 3 200 millones; como los movimientos monetarios y de capital a corto plazo arrojarían un saldo negativo de 1 200 millones, la necesidad de ingreso de capitales sería de 4 400 millones de pesos anuales (destinados en un 56 por ciento al sector privado y en un 44 por ciento al sector público).

Las mercancías constituyen el 60 por ciento de las exportaciones y el turismo y transacciones fronterizas el 40 por ciento; entre las mercancías, el 46 por ciento corresponde a agricultura y pesca (con el 20 por ciento para algodón). En las importaciones, las mercancías llegan al 80 por ciento, y de ellas el 78 por ciento consistiría en bienes de producción y el 22 por ciento en bienes de consumo. (Véase el cuadro VIII-61.)

j) Paraguay: Plan de Desarrollo Económico y Social, 1965-66

i) Metas y objetivos. El Plan señala entre los factores característicos del Paraguay, la economía fundamentalmente agrícola, el escaso desarrollo industrial, la estructura familiar de explotación agraria, la abundancia de tierra, la ausencia de recursos minerales, la baja productividad, el predominio del mercado interno y la dificultad en los transportes, tanto interiores como hacia el exterior.

En el período 1934-64 el producto bruto interno creció a un promedio anual de 3.6 por ciento, mientras la población lo hacía al 2.5 por ciento; en 1934, el producto bruto interno por habitante era de 129 dólares y en 1964 de 196 dólares. El coeficiente de inversión pasó del 6.6 en 1934 al 15.7 en 1964, habiendo llegado en 1953 a 19.3. Durante ese período, el sector agropecuario generó la mitad del producto, la industria el 15 por ciento y los servicios el 35 por ciento.

El Plan tiene como objetivos principales a largo plazo, acelerar el ritmo de crecimiento y mejorar la estructura de los ingresos; a corto plazo, procura favorecer una mayor productividad social, aumentar la producción y las exportaciones, y promover una mejor asignación de recursos públicos y privados. Los objetivos secundarios de largo plazo consisten

Cuadro VIII-61

MEXICO: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

(Cálculo a base de valores corrientes)

	Datos estadísticos		Proyectado	
	1962	1963	1964	1965
<u>Exportaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Agrícolas y de la pesca	50.3	43.5	46.6	46.1
Mineras	18.1	17.7	17.4	17.2
Manufacturados	15.8	19.3	17.9	18.3
No clasificados	11.1	14.3	12.8	13.4
Oro y plata	4.7	5.2	5.3	5.0
<u>Importaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de producción	80.0	77.2	78.1	78.4
No duraderos	33.1	33.5	33.2	32.6
Duraderos	46.9	43.7	44.9	45.8
Bienes de consumo	20.0	22.8	21.9	21.6
No duraderos	6.8	9.4	9.0	8.8
Duraderos	13.2	13.4	12.9	12.8
<u>Exportaciones de bienes y turismo</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes	61.7	60.1	59.5	58.9
Turismo	38.3	39.9	40.5	41.1
<u>Importaciones de bienes y turismo</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes	80.4	80.3	80.8	80.8
Turismo	19.6	19.7	19.2	19.2

/en mejorar

en mejorar el nivel de empleo, estabilizar los precios, promover polos de desarrollo, orientar la urbanización y obtener la total integración nacional; a corto plazo, pretende aumentar los ingresos fiscales, la producción y las exportaciones y promover la integración del mercado interno potencial.

Expresa el Plan que si se desean obtener estos objetivos, el mercado interno no podrá continuar siendo el motor del crecimiento de la economía, pues está limitado, entre otros factores, por la escasa población, el bajo nivel de ingresos y la dificultad en el transporte. Se impone, en consecuencia, un crecimiento hacia fuera, planificado, que no provoque los inconvenientes de otros países, en los que existe un sector exportador dinámico pero enquistado. Las características de este proceso deberían ser - según el Plan - la preservación de la estructura de la propiedad agraria sin grandes concentraciones, pero con la incorporación de los adelantos técnicos, la creación de una industria técnicamente avanzada, la participación del estado en la orientación del proceso y la difusión en toda la economía del impulso provocado por el comercio exterior. Ello requiere un cambio en la organización productiva del sector agropecuario, la disminución del costo de los transportes, una nueva estructura industrial, la especialización de las exportaciones, un mayor esfuerzo educacional y una reordenación del sector público. En síntesis, el plan señala como factor dinámico a la exportación basada en una regionalización y especialización de la producción agropecuaria y forestal por regiones.

Se plantean dos hipótesis de crecimiento, que se diferencian en la magnitud de la ayuda externa. La primera proyecta aumentar el producto nacional bruto en 1965 y 1966 a un tasa de 4.7 por ciento acumulativa anual respecto a 1964, que se llevaría al 5.7 en el período 1965-70. La segunda hipótesis, basada en una mayor ayuda externa, prevé un crecimiento de 5.8 por ciento en 1965-66 y de 7.2 en 1965-70.

En el período del Plan, las tasas de crecimiento de las importaciones y la inversión - en especial pública - serían particularmente elevadas, sobre todo en la segunda hipótesis. En el análisis sectorial, se destaca la alta tasa en construcciones y en industria; el ritmo de crecimiento del sector agropecuario, si bien sería semejante al del producto, superaría

/al del

al del período 1962-64 (cuadro VIII-62). Como resultado de las diferentes tasas de crecimiento, la composición de la oferta y demanda finales muestran, respecto al período anterior, un incremento relativo de las importaciones y de la inversión, en mayor grado en la segunda hipótesis (Véase el cuadro VIII-63.) Los cambios en la estructura del producto sectorial indican respecto a 1962 un aumento en agricultura e industria y una disminución en servicios. (Véase el cuadro VIII-64.) La relación entre las tasas de crecimiento sectoriales y del producto interno bruto es superior a la unidad en construcciones (con un notable aumento sobre el período anterior), industria y agricultura. (Véanse los cuadros VIII-65 y VIII-66.)

Respecto a los objetivos sociales, el Plan se propone solucionar paulatinamente el desequilibrio alimenticio y prevé elevar el consumo de calorías en el bienio de 2 364 a 2 606. En lo que respecta a calzado, se pretende pasar de un índice de 0.6 pares por persona en 1962 a un par en 1970. En materia educacional, se aspira a aumentar la escolaridad primaria en 88 por ciento e incrementar la matrícula secundaria en 25 200 alumnos. En vivienda, se espera construir 3 800 nuevas unidades. El programa de salud tiende a reducir la mortalidad infantil, a combatir las enfermedades transmisibles - en especial el paludismo - y a dar atención médica a 150 000 niños y a 30 000 mujeres embarazadas. Se prevé extender los servicios de agua potable a 127 000 personas más en 1966 y 116 000 en 1967.

ii) Necesidades de inversión. La inversión bruta total proyectada para 1965 y 1966 asciende en la primera hipótesis a 20 200 millones de guaraníes de 1962, y en la segunda hipótesis a 23 100 millones (en el año 1964 había sido de 7 400). Para el período 1967-70, en la primera hipótesis se prevé la inversión de 49 500 millones, y en la segunda 54 800 millones. Así, el coeficiente de inversión, que en 1964 llegó al 15.7 por ciento del producto geográfico bruto, se elevaría en el primer supuesto al 20 por ciento en 1965-66 y descendería al 18.6 por ciento en 1970; en el segundo, ese coeficiente sería de 22.6 en el período del plan y de 18.2 en 1970. (Véanse los cuadros VIII-67 y VIII-68.)

La inversión pública, que en 1964 había llegado al 21 por ciento de la inversión total, en la primera hipótesis alcanzaría al 23.4 por ciento y en la segunda a 31.3 por ciento; al final del período disminuye esa participación (en la segunda hipótesis sería del 22 por ciento en 1970).

Cuadro VIII-62

PARAGUAY: TASAS ANUALES ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO

(Porcentajes)

	Histórico 1950-64	Período del plan 1964-66	Proyecciones de perspec- tiva 1965-70
<u>Hipótesis I</u>			
<u>Oferta final</u>		8.4	6.8
Producto nacional bruto	3.2 a/	4.7	5.7
Importaciones de bienes y servicios	7.6	23.0	10.3
<u>Demanda final</u>		8.4	6.8
Consumo total	3.0	4.2	5.1
a) Público		6.1	5.1
b) Privado		3.8	5.1
Inversión bruta total	5.4	22.0	5.9
a) Pública		36.0	4.9
b) Privada		18.4	6.1
Exportaciones de bienes y servicios	6.3	14.0	12.8
<u>Producto geográfico bruto sectorial</u>	<u>Período</u> 1962-64		
Agropecuario	3.9	4.9	
Minería	25.0	2.8	
Industria	6.9	8.5	
Construcción	3.4	10.5	
Comercio y finanzas	1.7	2.3	
Otros servicios	2.2	3.7	
Bienes b/	4.8	6.2	6.5
Servicios básicos c/	5.0	6.7	7.7
Servicios generales d/	1.6	2.5	4.2
<u>Total</u>	<u>3.5</u>	<u>4.2</u>	<u>5.2</u>

/Cuadro VIII-62 (conc.)

Cuadro VIII-62 (conc.)

	Período del plan 1964-66	Proyecciones de perspec- tiva 1965-70
<u>Hipótesis II</u>		
<u>Oferta final</u>	<u>10.7</u>	<u>7.6</u>
Producto nacional bruto	5.8	7.2
Importaciones de bienes y servicios	29.0	9.1
<u>Demanda final</u>	<u>10.7</u>	<u>7.6</u>
Consumo total	5.4	6.9
Consumo total	7.4	7.0
a) Público	7.4	7.0
b) Privado	5.1	6.8
Inversión bruta total	32.0	4.3
a) Pública	67.6	-
b) Privada	20.0	5.8
Exportaciones de bienes y servicios	14.0	12.8

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Propuesta de un plan de desarrollo económico y social
para el bienio 1965/66.

a/ Geográfico bruto.

b/ Comprende sectores: agropecuario, minería, industria y construcción

c/ Electricidad, agua, sanidad, transporte y telecomunicaciones.

d/ Comercio y finanzas, gobierno, vivienda y otros servicios.

Cuadro VIII-63

PARAGUAY: COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	1964	Periodo del plan		Proyec- ciones de perspec- tivas 1970
		Año inicial 1965	Año final 1966	
<u>Hipótesis I</u>				
<u>Oferta final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producto nacional bruto	81.2	78.5	75.7	74.6
Importación de bienes y servicios	18.8	21.5	24.3	25.4
<u>Demanda final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Consumo total a/	69.8	67.2	64.5	62.1
a) Público	10.6	10.6	10.2	9.8
b) Privado	59.2	56.6	54.3	52.3
Inversión bruta total	12.8	14.7	16.4	14.1
a) Pública	2.7	2.9	4.3	2.7
b) Privada	10.1	11.8	12.1	11.4
Exportaciones de bienes y servicios	17.4	18.1	19.2	23.8
<u>Hipótesis II</u>				
<u>Oferta final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producto nacional bruto	81.2	77.1	74.2	75.5
Importación de bienes y servicios	18.8	22.9	25.8	24.5
<u>Demanda final</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Consumo total	69.8	66.1	63.4	63.8
a) Público	10.6	10.4	10.0	10.1
b) Privado	59.2	55.7	53.4	53.7
Inversión bruta total	12.8	16.3	18.2	13.9
a) Pública	2.7	4.5	6.3	3.1
b) Privada	10.1	11.8	11.9	10.8
Exportaciones de bienes y servicios	17.4	17.6	18.4	22.3

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Propuesta de un plan de desarrollo económico y social para el bienio 1965/66.

a/ Para establecer la distribución entre consumo público y privado se adoptó la misma proporción de estos rubros en la hipótesis II, respecto al consumo total.

Cuadro VIII-64

PARAGUAY: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO SECTORIAL

Hipótesis I

	1962	1964	Período del plan		Perspec- tiva 1970
			1965	1966	
Agropecuaria	36.8	37.0	37.3	37.1	
Minería	0.1	0.2	0.1	0.1	
Industria	16.4	17.4	17.8	18.7	
Construcción	2.3	2.3	2.6	2.6	
Comercio y finanzas	21.5	20.8	20.3	19.8	
Otros servicios	22.9	22.3	21.9	21.8	
Bienes <u>a/</u>	55.6	56.9	57.8	58.5	59.4
Servicios básicos <u>b/</u>	4.9	5.1	5.1	5.2	5.5
Servicios generales <u>c/</u>	39.5	38.0	37.1	36.3	35.1
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Propuesta de un plan de desarrollo económico y social para el bienio 1965/66.

a/ Comprende: agropecuario, minería, industria, construcciones.

b/ Electricidad, agua y sanidad, transporte y telecomunicaciones.

c/ Comercio y finanzas, gobierno, vivienda y otros servicios.

Cuadro VIII-65

PARAGUAY: RELACION ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO SECTORIAL Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Elasticidad Arco)

Hipótesis I

Sectores de producción	Período histórico 1962-64	1964-66
Agropecuario	1.10	1.01
Minería	6.02	0.58
Industria	1.91	1.71
Construcción	0.97	2.10
Comercio y finanzas	0.47	0.48
Otros servicios	0.63	0.77
Bienes <u>a/</u>	1.34	1.27
Servicios básicos <u>b/</u>	1.41	1.36
Servicios generales <u>c/</u>	0.45	0.52

a/ Comprende producto agropecuario, minero, industrial y construcción.

b/ Electricidad, agua y sanidad, transporte y telecomunicaciones.

c/ Comercio y finanzas, gobierno, vivienda y otros servicios.

Cuadro VIII-66

PARAGUAY: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS INVERSIONES

(En porcentos de la inversión bruta total)

Hipótesis II

	1964	Período del plan		Perspec- tiva 1970
		1965	1966	
<u>Sectores de la producción</u>	<u>57.2</u>	<u>62.1</u>	<u>58.8</u>	<u>65.7</u>
a) Agropecuario y forestal	24.7	23.7	18.3	21.6
b) Industria	22.2	21.5	21.9	26.4
c) Otros	10.3	16.9	18.6	17.7
<u>Servicios básicos a/</u>	<u>26.2</u>	<u>23.1</u>	<u>28.2</u>	<u>23.4</u>
a) Energía eléctrica y agua	6.6	7.2	7.8	5.3
b) Transporte y comunicaciones	19.7	15.9	20.4	18.2
<u>Otros servicios</u>	<u>16.5</u>	<u>14.8</u>	<u>13.0</u>	<u>10.9</u>
a) Educación y salud	7.0	5.1	5.1	3.2
b) Gobierno	1.0	0.8	0.7	0.4
c) Otros	8.5	8.9	7.2	7.3
<u>Inversión bruta total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Propuesta de un plan de desarrollo económico y social para el bienio 1965/66.

a/ Incluye la infraestructura básica.

Cuadro VIII-67

PARAGUAY: RELACION PRODUCTO-CAPITAL Y COEFICIENTES DE INVERSION Y AHORRO

Hipótesis I

	1964	Período del plan		Perspec- tiva 1970
		1965	1966	
<u>Relación producto-capital</u>				
Media a/	0.43	0.43	0.43	0.42
Marginal bruta	-	0.28 b/	0.28 c/	0.28 d/
<u>Coefficientes de inversión (en porcientos del producto geo- gráfico bruto)</u>				
Inversión bruta total	15.7	18.6	21.4	18.6
a) Pública	3.3	3.7	5.6	3.6
b) Privada	12.4	14.9	15.8	15.0
<u>Coefficiente de ahorro (en porcientos del producto geográfico bruto)</u>				
Ahorro interno	15.7	18.6	21.4	18.6
Ahorro externo	13.2	13.6	14.0	15.6
a) Privado	11.0	10.8	10.3	11.1
b) Público	2.2	2.8	3.7	4.5
Ahorro externo	2.5	5.0	7.4	3.0

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Propuesta de un plan de desarrollo económico y social para el bienio 1965/66.

a/ Producto geográfico bruto/capacidad instalada.

b/ Período 1964/65.

c/ Período 1964-66.

d/ Período 1964-70.

Cuadro VIII-68

PARAGUAY: RELACION PRODUCTO-CAPITAL Y COEFICIENTES DE INVERSION Y AHORRO

Hipótesis II

	1964	1965	1966	Perspec- tiva 1970
<u>Relación producto-capital</u>				
Media a/ Marginal bruta	0.43 -	0.43 0.34 b/	0.43 0.32 g/	0.43 0.32 d/
<u>Coefficientes de inversión (en porcientos del producto in- terno bruto)</u>				
Inversión bruta total	15.7	20.9	24.3	18.2
a) Pública	3.3	5.8	8.4	4.1
b) Privada	12.4	15.2	15.9	14.1
<u>Coefficientes de ahorro (en porcientos del producto geográfico bruto)</u>				
Ahorro interno	15.7	20.9	24.3	18.2
a) Privado	13.2	13.5	13.7	14.5
b) Público	11.0 2.2	10.7 2.8	10.1 3.6	10.3 4.2
Ahorro externo	2.5	7.4	10.6	3.7
a) Privado	1.7	4.7	5.5	2.0
b) Público	0.8	2.7	5.1	1.7

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Propuesta de un plan de desarrollo económico y social para el bienio 1965/66.

a/ Producto geográfico bruto/capacidad instalada.

b/ Período 1964/65.

c/ Período 1964-66.

d/ Período 1964-70.

En lo que respecta a la distribución sectorial, el Plan estima que la capacidad instalada se destina en un 43 por ciento a la producción de bienes, 11 por ciento a la producción de servicios básicos y 46 por ciento a otros servicios. En el bienio 1965-66, según la segunda hipótesis se proyecta asignar el 60 por ciento de la inversión a la producción de bienes (con las mayores asignaciones para la agricultura e industria), el 25.9 por ciento a servicios básicos y 13.8 a otros servicios. En 1964 esos porcentajes habían sido de 57, 26 y 17 respectivamente, y para 1970 se proyecta el 66, 23 y 11 por ciento (cuadros VIII-67 y VIII-68).

El Plan establece una relación producto capital media de 0.43 para ambas hipótesis; la relación marginal bruta sería, para 1964-66, en la primera hipótesis de 0.28 y en la segunda de 0.32.

iii) Financiamiento. Las inversiones requeridas en el Plan suponen la convergencia de una intensificación del ahorro interno con un aumento sustancial del ahorro externo. El coeficiente de ahorro interno respecto al producto interno bruto para los años 1965-66 sería, en la primera hipótesis de 13.8 y en la segunda de 13.6; en ambos supuestos, las tres cuartas partes corresponderían al sector privado. Respecto al ahorro externo, esa relación sería de 6.4 en el primer caso y de 9.0 en el segundo (cuadros VIII-67 y VIII-68). Con relación a la inversión total, en la primera hipótesis el financiamiento externo llegaría al 30.8 por ciento y en la segunda al 39.5 por ciento; para valorar la magnitud del incremento, debe recordarse que en 1964 fue del 15.7 por ciento (cuadro VIII-69).

iv) Balance de pagos. El Plan tiende a incrementar la capacidad para importar debido a un aumento de las exportaciones y, sobre todo, a la afluencia de créditos externos.

La primera hipótesis supone, en el bienio del Plan, exportaciones totales por 131.7 millones de dólares e importaciones por 163.7 millones; computadas las remesas al exterior el déficit en cuenta corriente sería de 31.8 millones. Las entradas brutas de capital ascenderían a 48.9 millones, las amortizaciones netas a 10.9 millones y el aumento de reservas a 6.2 millones. En la segunda hipótesis, las exportaciones se mantendrían en 131.7 millones, pero las importaciones se elevarían a 180.8 millones, lo cual, consideradas las remesas al exterior, arrojaría un déficit en cuenta /corriente de

corriente de 48.4 millones. En este caso, las entradas brutas de capital ascenderían a 71.2 millones, las amortizaciones netas a 11.9 y el aumento de reservas a 10.9.

En la composición de las exportaciones, se trataría de promover las no tradicionales, que en 1964 fueron el 20.6 por ciento del total, en 1966 llegarían al 28.2 y en 1970 al 43.2. En lo que respecta a importaciones, en ambas hipótesis se prevé un aumento considerable de bienes de capital, que del 36.5 por ciento del total de importación de bienes en 1964, pasan en 1966 al 45.9 por ciento en la primera hipótesis y al 48.6 en la segunda (cuadro VIII-70).

Cuadro VIII-69

PARAGUAY: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION BRUTA

(Porcentaje del total)

	1964	Período del plan		Perspec- tiva 1970
		1965	1966	
<u>Hipótesis I</u>				
<u>Financiamiento interno</u>	<u>84.3</u>	<u>73.1</u>	<u>65.2</u>	<u>83.8</u>
a) Sector público	14.5	15.1	17.3	24.2
b) Sector privado	69.8	58.0	47.9	59.6
<u>Financiamiento externo</u>	<u>15.7</u>	<u>26.9</u>	<u>34.8</u>	<u>16.2</u>
<u>Hipótesis II</u>				
<u>Financiamiento interno</u>	<u>84.3</u>	<u>64.5</u>	<u>56.3</u>	<u>79.5</u>
a) Sector público	14.5	13.3	15.0	22.9
b) Sector privado	69.8	51.2	41.3	56.6
<u>Financiamiento externo</u>	<u>15.7</u>	<u>35.4</u>	<u>43.7</u>	<u>20.5</u>
a) Sector público	4.9	13.0	21.2	9.3
b) Sector privado	10.8	22.4	22.5	11.2

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Propuesta de un plan de desarrollo económico y social para el bienio 1965/66.

Cuadro VIII-70

PARAGUAY: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES Y LAS IMPORTACIONES

	1963	1964	Período del plan		Proyecciones de pers- pectiva 1970
			1965	1966	
A. EXPORTACIONES					
<u>Hipótesis I y II</u>					
<u>Exportaciones de bienes</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Productos de la carne	26.2	31.9	28.7	27.0	21.9
Aceites oleaginosos industriales	11.0	9.8	9.3	11.1	10.0
Maderas en rollo	9.3	8.8	6.6	5.5	1.5
Café	8.2	7.0	6.2	5.4	3.5
Fibras de algodón	8.0	8.5	8.5	7.9	7.6
Tabacos	7.9	6.9	8.7	9.2	8.4
Extracto de quebracho	7.0	6.5	6.5	5.7	3.9
Otros	22.4	20.6	25.5	28.2	43.2
B. IMPORTACIONES					
<u>Hipótesis I</u>					
<u>Importaciones de bienes (c.i.f.)</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo	20.9	22.8	19.7	16.9	17.2
a) Duraderos	4.7	6.8	7.4	6.9	7.8
b) No duraderos	16.2	16.0	12.3	10.0	9.4
Bienes intermedios	22.6	22.4	21.3	20.4	20.0
a) Materias primas	13.8	13.3	13.4	11.0	9.5
b) Bienes intermedios	8.8	9.1	7.9	9.4	10.5
Bienes de capital	31.9	36.5	40.0	45.9	43.5
a) Para sector agropecuario	4.4	5.8	8.6	10.2	9.0
b) Industria y energía	6.0	9.1	10.4	13.4	11.4
c) Transporte y comunicaciones	12.0	12.0	13.7	15.3	14.0
d) Construcciones	3.9	3.8	2.6	2.5	3.5
e) Otros	5.6	5.8	4.7	4.5	5.6
Combustibles y lubricantes	14.0	15.1	11.0	9.7	13.7
Otros	10.6	3.2	8.0	7.1	5.6

/Cuadro VIII-70 (conc.)

Quadro VIII-70 (conc.)

	1963	1964	Periodo del plan		Proyecciones de pers- pectiva 1970
			1965	1966	
<u>Hipótesis II</u>					
<u>Importación de bienes (c.i.f.)</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo	20.9	22.8	18.3	15.6	16.8
a) Duraderos	4.7	6.8	5.2	5.0	5.0
b) No duraderos	16.2	16.0	13.1	10.6	11.8
Bienes intermedios	22.6	22.4	20.2	19.2	19.7
a) Materias primas	13.8	13.3	10.2	10.0	9.6
b) Bienes intermedios	8.8	9.1	10.0	9.2	10.1
Bienes de capital	31.9	36.5	42.8	48.6	44.4
a) Para sector agropecuario	4.4	5.8	8.8	10.3	9.0
b) Industrial	6.0	9.1	11.4	14.2	11.8
c) Transporte y comunicaciones	12.0	12.0	15.0	16.7	14.4
d) Construcciones	3.9	3.8	2.3	2.2	3.4
e) Otros	5.6	5.8	5.3	5.2	5.8
Combustibles	14.0	15.1	11.4	10.3	13.7
Otros	10.6	3.2	7.3	6.3	5.4

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Propuesta de un plan de desarrollo económico y social para el bienio 1965-66.

/k) Colombia:

k) Colombia: Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales 1961-64

i) Metas y objetivos. Cuando se elaboró el Plan Cuatrienal todavía no se había terminado el Programa General de Desarrollo Económico y Social, pero ya estaban establecidas las orientaciones fundamentales que le sirvieron de base. Este Plan de Inversiones Públicas pretendía adecuar la inversión a las necesidades del desarrollo económico y social - de acuerdo con la orientación del Plan General - y mejorar la eficiencia del sistema de inversión pública. Desde el punto de vista técnico, para concretar la asignación de fondos con la mayor eficacia posible, se aplicaron algunos criterios: ante todo, se decidió finalizar las obras en ejecución y en la proyección de las futuras se evitó la dispersión de recursos que prolongara excesivamente el plazo de ejecución; se dio prioridad a las obras complementarias y a los gastos de dotación y habilitación y se previó la conservación y reparación; por último, se prestó especial atención a la capacidad operativa de cada entidad pública.

ii) Necesidades de inversión y financiamiento. En Colombia, en 1959, la inversión pública representó el 28 por ciento de la formación bruta de capital y más del 40 por ciento de ella se destinaba a transportes.

El Plan prevé una inversión pública total para el período de 7 160 millones de pesos a precios de 1960, que se supone una tasa de crecimiento anual acumulativa de 15.3 y que elevaría la inversión pública de 1964 al 178 por ciento de la registrada en 1960.

Se asigna prioridad a las inversiones sociales y comunales, que del 21 por ciento del total de la inversión pública en 1960 se elevarían al 31 por ciento en 1964; las inversiones en transportes y comunicaciones, sin decrecer en valor absoluto, disminuirían del 54.4 por ciento en 1960 al 27.7 por ciento en 1964, y los servicios económicos oscilan alrededor del 10 por ciento, con prevalencia de las inversiones en agricultura (véase el cuadro VIII-71).

El Plan prevé que el 69 por ciento de las inversiones se financie con recursos internos y el 35 por ciento con crédito externo; entre los primeros, las rentas de la nación constituyen el 79 por ciento.

Cuadro VIII-71

EL PLAN CUATRIENAL SEGUN EL DESTINO FUNCIONAL DE LAS INVERSIONES

(Porcentajes)

	1960	1961	1962	1963	1964
Servicios generales	0.8	1.9	1.9	1.9	2.2
Policía y justicia	0.44	1.3	1.3	1.3	1.4
Defensa	0.36	0.6	0.6	0.6	0.8
Servicios económicos	5.4	10.0	11.1	10.2	9.7
Agricultura, ganadería y bosques	4.3	7.2	8.6	8.6	8.2
Minería	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Industrias	0.5	2.1	1.9	1.0	1.0
Otros	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4
Energía	8.6	7.6	7.4	7.8	8.1
Transportes y comunicaciones	54.4	42.1	33.1	31.7	27.7
Servicios culturales y sociales	13.2	16.3	17.8	19.5	21.9
Educación y cultura	1.8	5.3	5.9	6.4	7.6
Salud pública	2.0	3.8	4.1	4.2	4.1
Vivienda	9.4	7.2	7.8	8.9	10.2
Servicios comunales	7.8	7.8	8.9	8.7	9.1
Servicios sanitarios	6.6	6.5	7.5	7.4	7.9
Otros servicios comunales	1.2	1.3	1.4	1.3	1.2
Sin clasificar	9.8	14.3	19.8	20.2	21.3
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Plan cuatrienal de inversiones públicas nacionales, 1961-64, p. 52.

/1) Honduras:

1) Honduras: Plan Nacional de Inversiones Públicas, 1963-64

i) Metas y objetivos. Este plan de inversiones públicas a corto plazo tiene por finalidad ordenar y programar el financiamiento de un conjunto de proyectos en su mayor parte elaborados con anterioridad, pero de evidente utilidad para el desarrollo del país. En lo económico, está dirigido a construir obras de infraestructura - sobre todo en comunicaciones y energía - indispensables para intercomunicar el país y vincularlo con los mercados centroamericanos; y en lo social, procura mejorar los servicios de educación y salud.

La principal meta del Plan consiste en lograr un determinado monto de inversiones y de gastos corrientes de desarrollo en el sector público. El gasto público total que se prevé es de 158.3 millones de lempiras en 1963 y de 173.6 millones en 1964. Ello aumenta la participación del gasto público en el producto bruto interno, que era de 12 por ciento en 1960, al 18 por ciento en 1964. Pero no sólo se aumentaría el monto del gasto público, sino que se modificaría su estructura, pues los gastos de capital en 1963 y 1964 serían de 61.4 y 64.5 millones de lempiras; ello significaría el 38 por ciento del gasto total, frente al 25 por ciento registrado en 1962.

ii) Necesidades de inversión y financiamiento. Las metas sectoriales se fijaron en función de los proyectos concretos de inversión disponibles y de las proyecciones establecidas originalmente en el Plan Cuatrienal. El 72.6 por ciento de las inversiones se asigna a comunicaciones, energía, educación y salud (cuadro VIII-72). En particular el 35 por ciento del total está destinado a tres proyectos: la carretera de Occidente (16 993 000 lempiras), el proyecto de energía Cañaveral (14 313 000) y una planta de pulpa y papel (12 700 000). Si a estas obras se agregan la ampliación de Puerto Cortés, la extensión del sistema de telecomunicaciones, el mejoramiento del abastecimiento de agua a Tegucigalpa, la construcción de dos hospitales y los fondos destinados a reforma agraria y construcciones escolares, se llega al 62 por ciento de la inversión total.

Así como el rasgo sobresaliente en cuanto a inversiones radica en la importancia del incremento del gasto público, en lo referente a

Cuadro VIII-72

HONDURAS: ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES PUBLICAS

(Porcentajes)

	1963	1964
Comunicaciones y Transporte	39.2	40.3
Energía Eléctrica	22.4	3.0
Agricultura	6.1	9.6
Educación Pública	12.4	8.1
Salud Pública	9.7	12.9
Vivienda	4.1	5.4
Proyecto Industrial Sector Público	0.5	16.2
Gobiernos Locales	5.5	4.5
Total	100.0	100.0

Fuente: Consejo Nacional de Economía, Plan Nacional de Inversiones Públicas, 1963-64.

/financiamiento debe

financiamiento debe destacarse el alto porcentaje de ahorro externo, que ascendería a 46.0 y 51.7 millones de lempiras en 1963 y 1964; ello equivale al 77 por ciento de las inversiones programadas.

No obstante el aporte externo, queda sin financiar un déficit de 10.3 millones de lempiras en 1963 y 20.7 millones de 1964. Para cubrirlo, el Comité ad-hoc de la Nómina de los Nueve, en su evaluación del Plan recomienda recurrir al crédito interno, si así se hiciera, la deuda pública aumentaría del 9.8 por ciento del producto bruto interno en 1962, al 15 por ciento en 1963 y al 20.4 por ciento en 1964.

m) Perú: Programa de inversiones públicas 1964-65

i) Metas y objetivos. El Programa de inversiones públicas tiene como marco de referencia general el Análisis de la realidad socio-económica del Perú, elaborado por el Instituto Nacional de Planificación. Sus características principales consisten en que se encuadra dentro de proyecciones hasta 1970; se propone aumentar la productividad de las obras públicas, incluye proyectos y anteproyectos, se financia casi en sus cuatro quintas partes con recursos internos y tiene como principal factor limitativo los recursos comprometidos con anterioridad.

La economía peruana creció a un promedio del 5.3 por ciento entre los años 1950 y 1963; en particular, en el período 1959-63 esa cifra fue del 8.1 por ciento (5.2 por ciento por habitante). Este incremento se debió en gran parte a la producción de cobre, hierro y a la industria pesquera para la exportación. El Programa propone una tasa de crecimiento del producto del 7 por ciento acumulativo anual; ello implica una elevación del coeficiente de inversión bruta interna del 22.6 por ciento en 1963 al 26 por ciento en 1970; en particular, ese aumento recae sobre el sector público, que realizaría casi el 30 por ciento de la inversión bruta interna (en 1963 ese porcentaje fue del 23 por ciento).

ii) Necesidades de inversión y financiamiento. El Programa determinó el marco financiero, es decir los recursos disponibles totales del sector público que permitirían financiar los gastos corrientes para el desarrollo y las inversiones públicas. Se llegó a esa suma deduciendo del total de ingresos públicos, los gastos en servicios generales, en intereses y amortización de la deuda pública y los insumos de bienes y servicios de las empresas estatales.

/Al asignar

Al asignar los fondos, se tuvo en cuenta que el programa de inversiones se encontraba en gran parte predeterminado por compromisos anteriores y que la mayoría de las obras que comprende no se inician ni terminan en 1964 y 1965. A fines de 1963, las obras en ejecución comprometían el 80 por ciento del total de los recursos disponibles para la formación bruta de capital en 1964.

En la distribución del gasto público, dentro del marco financiero referido, el Programa destina el 52 por ciento de los recursos para gastos corrientes de desarrollo, el 42 por ciento para formación bruta de capital y el 6 por ciento para inversión financiera.

Casi los dos tercios del gasto público previsto en el Programa se dirige a sectores sociales y el tercio restante a sectores económicos; entre los primeros, la mayor asignación se dedica a educación y entre los segundos a agricultura, transporte y comunicaciones. La casi totalidad (90.5 por ciento) de los gastos corrientes de desarrollo corresponden a sectores sociales (cuadro VIII-73).

El financiamiento del Programa se realiza con recursos internos en un 79 por ciento y externos en un 21 por ciento. Los recursos externos se aplican a costear el 39 por ciento de la formación bruta de capital del sector público y la totalidad de las inversiones financieras; en especial, contribuyen con el 77 por ciento de los gastos en industria y minería. En los sectores sociales, en los que predominan los gastos corrientes, la contribución externa sólo alcanza al 10 por ciento.

Cuadro VIII-73

PERU: GASTO PUBLICO DE PROMOCION DEL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE
INVERSIONES PUBLICAS, 1964/65

(Millones de soles corrientes de 1964)

	Gastos corrientes de desarrollo	Formación bruta de capital	Inversión financiera	Total	Porcen- taje
A. Sectores económicos	1 626.0	8 561.9	1 157.5	11 345.4	35.5
Agricultura	1 277.0	2 431.3	1 023.5	4 731.8	14.8
Industria y minería	-	1 793.3	134.0	1 927.3	6.0
Electricidad	-	1 602.3	-	1 602.3	5.0
Transportes y comunicaciones	-	2 279.8	-	2 279.8	7.2
Otros	349.0	455.2	-	804.2	2.5
B. Sectores sociales	15 581.0	4 743.0	302.5	20 617.5	64.5
Educación	6 697.0	1 159.0	-	7 856.0	24.6
Salud	3 252.0	1 467.9	-	4 719.0	14.8
Vivienda	363.0	2 107.1	302.5	2 772.6	8.7
Trabajo y previsión social	5 269.0	-	-	5 269.0	16.4
<u>Total</u>	<u>17 207.0</u>	<u>13 295.9</u>	<u>1 460.0</u>	<u>31 962.9</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Programa de inversiones públicas 1964/65.

D. APLICACION DE LOS PLANES

a) Aspectos generales

Si bien todos los países de América Latina han iniciado ya la elaboración de planes, la aplicación sistemática de la planificación es muy reciente y progresa con cierta lentitud. Cabe pues hacer referencia aquí a algunas de las principales fallas o dificultades con que se tropieza en la implantación de los sistemas de planificación, aunque debe advertirse que no se tiene el propósito de intentar una evaluación del cumplimiento de los planes. Se necesitarían para ello mayores elementos de juicio y abordar no sólo los problemas de orden interno, sino también aspectos externos relacionados con los programas de cooperación financiera y de asistencia técnica. Hecha esta aclaración podrían formularse las siguientes observaciones que se desprenden de la experiencia reciente.

1. En general, los sistemas de planificación están encaminados a obtener la elaboración del texto de un plan, pero no se ha avanzado lo suficiente en el mecanismo de instrumentación práctica y suelen estar desvinculados los organismos que preparan el plan de los que deciden las medidas concretas de la política económica. Esta deficiencia del sistema, como ya se señaló, constituye uno de los principales obstáculos para que los objetivos generales de política aconsejados en el plan se conviertan en actos de gobierno.

2. En el proceso de planificación, se ha dado prioridad a la elaboración de un plan global a mediano o largo plazo, pero raramente se prepara a continuación el plan operativo anual, que especifique las medidas de política fiscal, monetaria, crediticia, arancelaria, cambiaria, de salarios, etc., que deben aplicarse para la ejecución de los planes.

3. En general los planes abundan en proyecciones macroeconómicas, pero se avanza con mucha lentitud en la identificación y elaboración de proyectos concretos de inversión, constituyendo esta situación un escollo muy severo para la ejecución de los planes elaborados.

4. Es dable comprobar con frecuencia que las metas reales que se establecen para el sector externo resultan un tanto ambiciosas en relación
/con las

con las posibilidades prácticas. Ello ocurre principalmente en lo que respecta a nuevos rubros de exportación y a veces en materia de sustitución de importaciones. Es claro que esta observación está relacionada en buena medida con la falta de un análisis específico de las decisiones de política económica y comercial, así como también con la concreción de los proyectos de inversión correspondientes.

5. Una situación similar se presenta por lo que atañe al sector público. En esta materia las reformas fiscales que se preconizan en los planes se suelen demorar considerablemente y la expansión de los gastos corrientes suele exceder a lo programado.

6. Las reformas institucionales en general no se han ejecutado con la celeridad que requería el cumplimiento de las metas. Las reformas tributaria, agraria, educacional y administrativa en la mayoría de los casos se están realizando con lentitud y en muchos países apenas están pasando la etapa de las sanciones legislativas.

b) Las metas globales de crecimiento

Es prematuro, por el poco tiempo transcurrido y por las fallas y obstáculos con que tropieza la planificación, algunos de los cuales se acaban de señalar, establecer una estrecha relación entre las metas de los planes y lo que se ha hecho o logrado en la realidad. Por otra parte, en una comparación de esta naturaleza habría que tomar en cuenta diversos factores que han actuado en la realidad así como otros relacionados con la modalidad de la cooperación financiera externa. Asimismo en los planes decenales o a mediano plazo, las tasas anuales de crecimiento tienen más bien el significado de un promedio o de una tendencia y no tendrían por qué coincidir necesariamente con las tasas efectivas de los primeros años en que se supone que el plan ha estado en ejecución, pues habría que considerar los períodos de maduración de las inversiones, sobre todo en materia de infraestructura y el tiempo que pueden requerir las reformas institucionales previstas para preparar las condiciones básicas del desarrollo ulterior. Además no hay que descartar en una comparación entre planes y realidad, los errores de estimación estadística de que pueden adolecer, en uno u otro sentido, las cuentas nacionales /que se

que se tomen para hacer esos cotejos. Con todo, algunas conclusiones de carácter general pueden anticiparse sobre la base de los análisis que se han efectuado de la experiencia reciente.

1. Las tasas anuales de crecimiento, en términos de las variaciones del producto interno que se especifican o que están implícitas en las proyecciones de los planes de desarrollo, generalmente son mayores que las que se han registrado en la realidad, si bien se presentan algunos casos en que ellos guardan una gran aproximación. (Véase el gráfico VIII-1.)

2. Asimismo, aparecen diferencias significativas en las tasas de crecimiento por sectores económicos, que a veces se compensan en el producto total. (Véanse los gráficos VIII-2 al VIII-6.)

3. En general las inversiones realizadas se aproximan bastante en sus montos totales a las programadas en los planes, aunque no en todos los casos como sucede con los planes de Bolivia y Colombia, en que fueron sensiblemente inferiores. Pero también se presentan aquí diferencias importantes al considerar las inversiones por actividades económicas y en su división por sector público y privado.

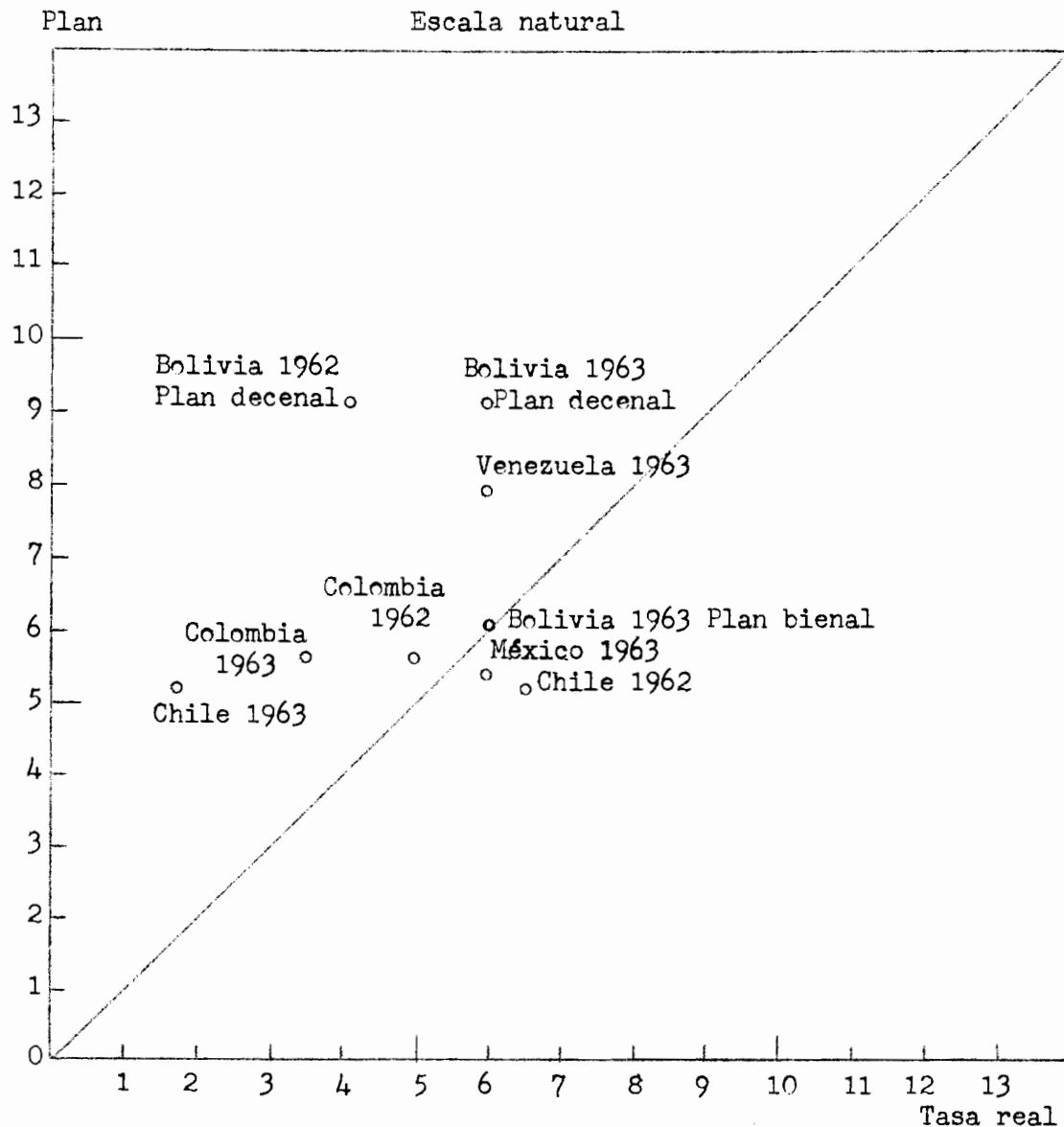
4. Las cifras globales de exportaciones e importaciones previstas en varios planes no son muy diferentes a las efectivamente realizadas. Pero hay que tomar en cuenta que las comparaciones corresponden a años que en parte estaban cubiertos a la fecha de publicación de algunos planes y en otros son los de períodos muy próximos. Además se presentan también diferencias significativas, si se cotejan las cifras parciales por rubros.

A continuación se comparan los datos de las tasas de crecimiento en términos de producto interno proyectados en los planes con los que se han verificado en la realidad según las estimaciones de las cuentas nacionales por países.

En Bolivia, el Plan Decenal proponía una tasa anual de crecimiento del producto del 9.1 y el Plan Bienal la redujo al 6.0 por ciento; en la realidad, durante el año 1962 el producto creció en 4.1 por ciento, y en 1963 en 6.2 por ciento, tasa que parecería mantenerse en 1964.

Gráfico VIII-1

AMERICA LATINA : RELACION ENTRE LAS METAS PROPUESTAS
EN LOS PLANES Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO REAL
Tasas anuales de crecimiento del producto
interno bruto



Fuente : Las tasas propuestas se obtuvieron de los planes de desarrollo de los respectivos países y las tasas reales de las estimaciones oficiales sobre cuentas nacionales.

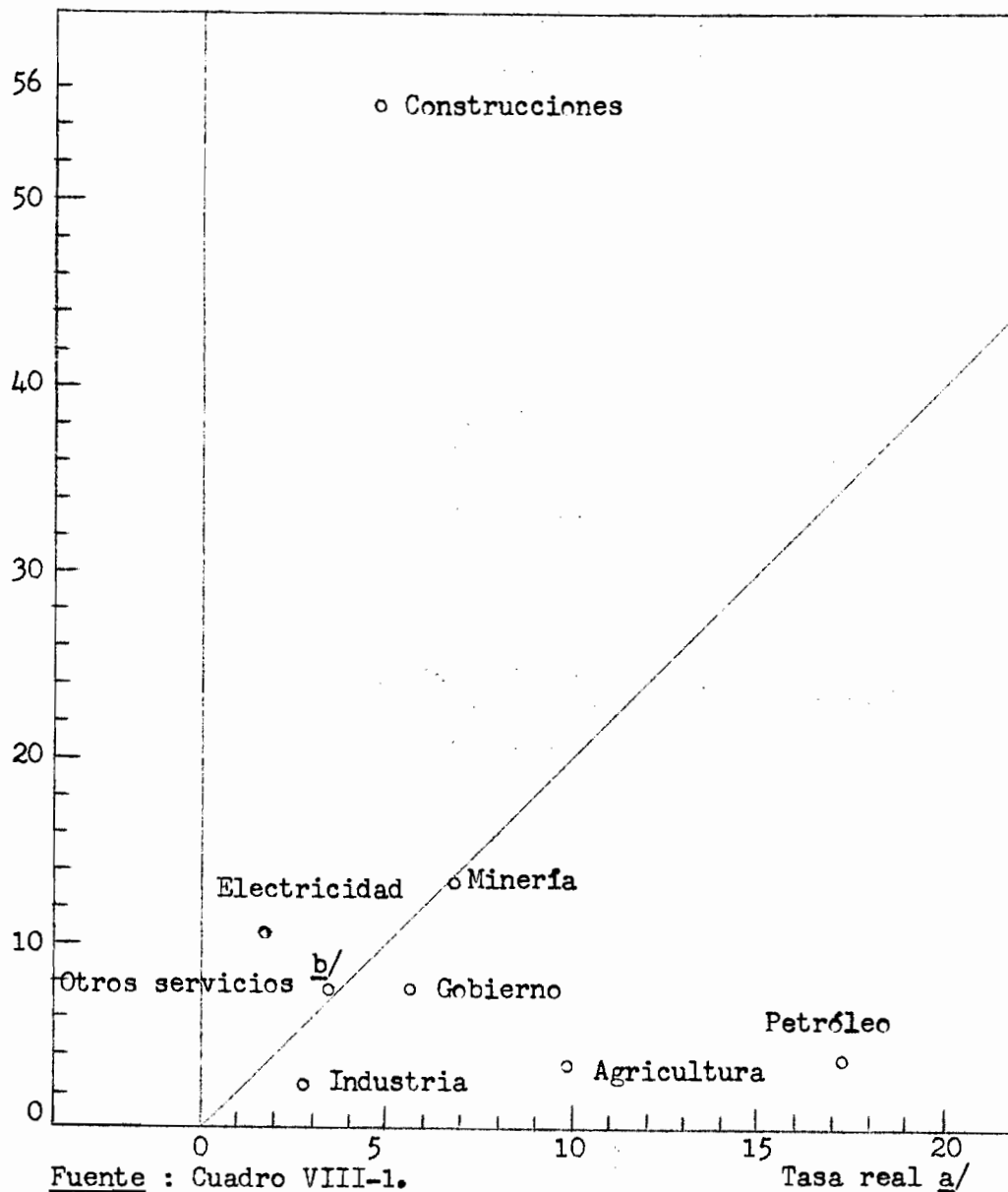
Gráfico VIII-2

BOLIVIA : RELACION ENTRE LAS METAS PROPUESTAS
 EN LOS PLANES Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO REAL

Tasas actuales de crecimiento del producto
 interno bruto 1963

Plan

Escala natural



Fuente : Cuadro VIII-1.

a/

Calculada sobre valores en millones de dólares.

b/

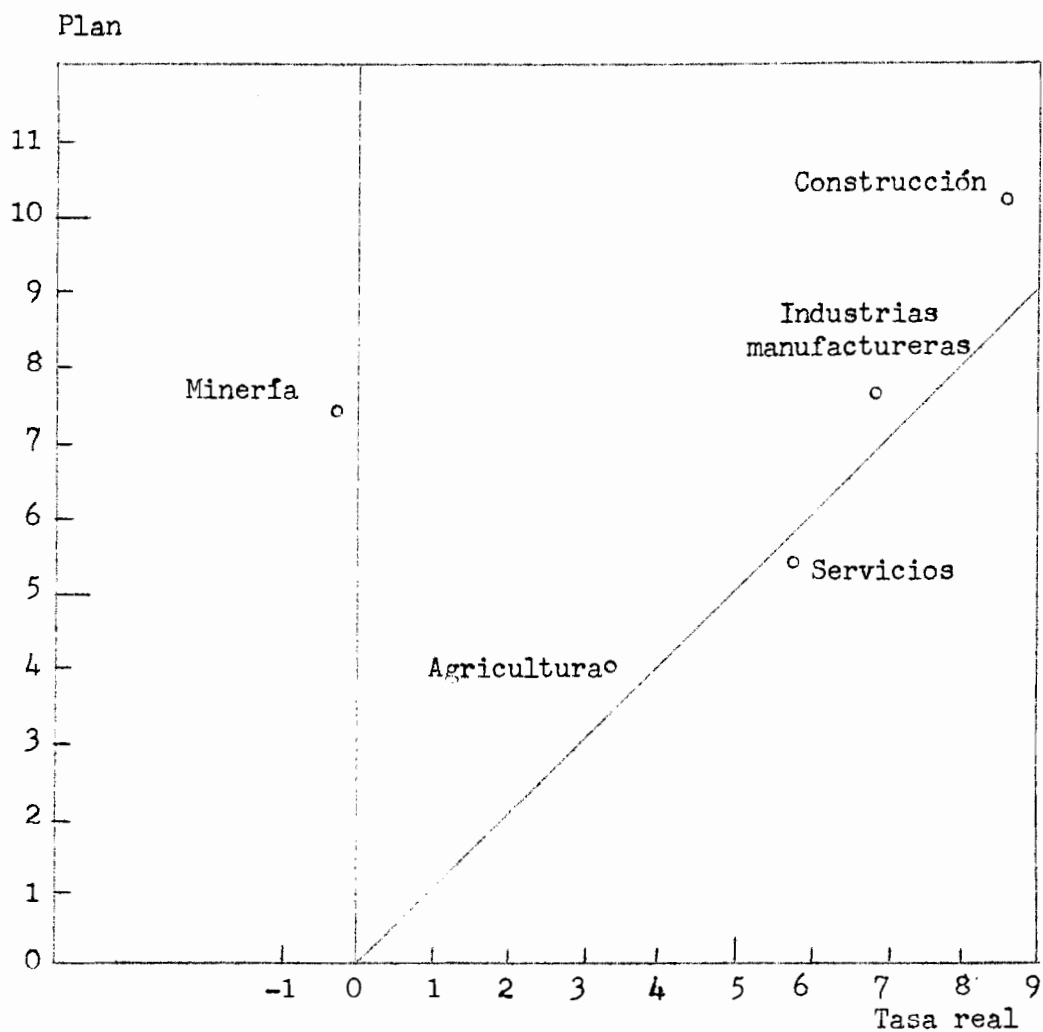
Comprende: Comunicaciones, transporte, propiedad de viviendas y otros servicios.

Gráfico VIII-3

COLOMBIA : RELACION ENTRE LAS METAS PROPUESTAS
EN LOS PLANES Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO REAL

Tasas anuales de crecimiento del producto
interno bruto, 1962

Escala natural

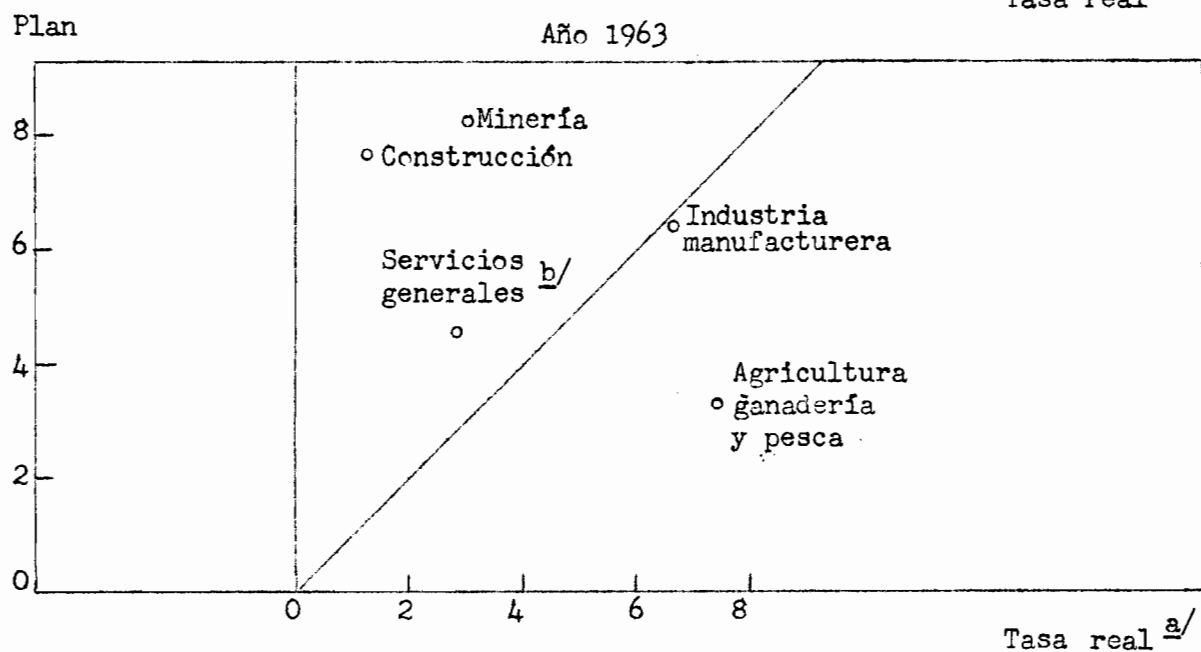
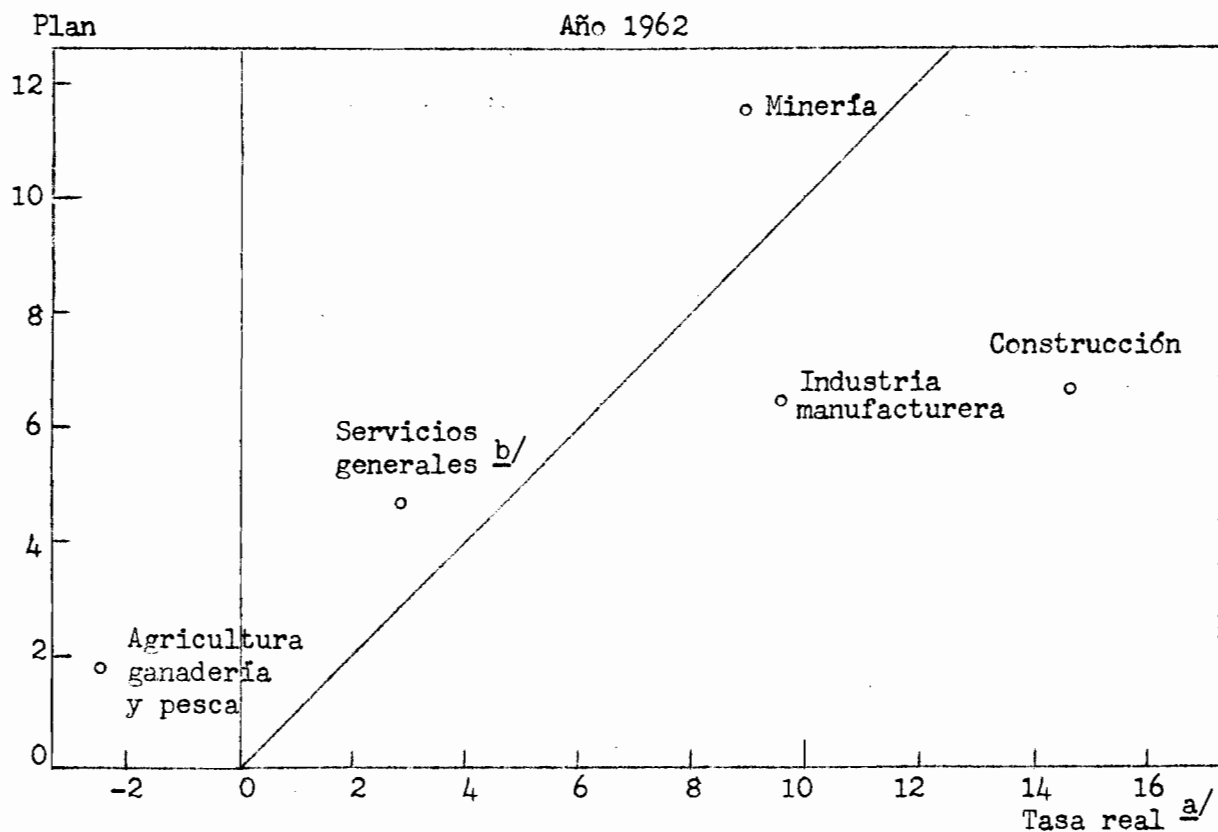


Fuente : Cuadro VIII-1.

CHILE : RELACION ENTRE LAS METAS PROPUESTAS
EN LOS PLANES Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO REAL

Tasas anuales de crecimiento del producto
interno bruto, 1962 y 1963

Escala natural



Fuente : Cuadro VIII-1.

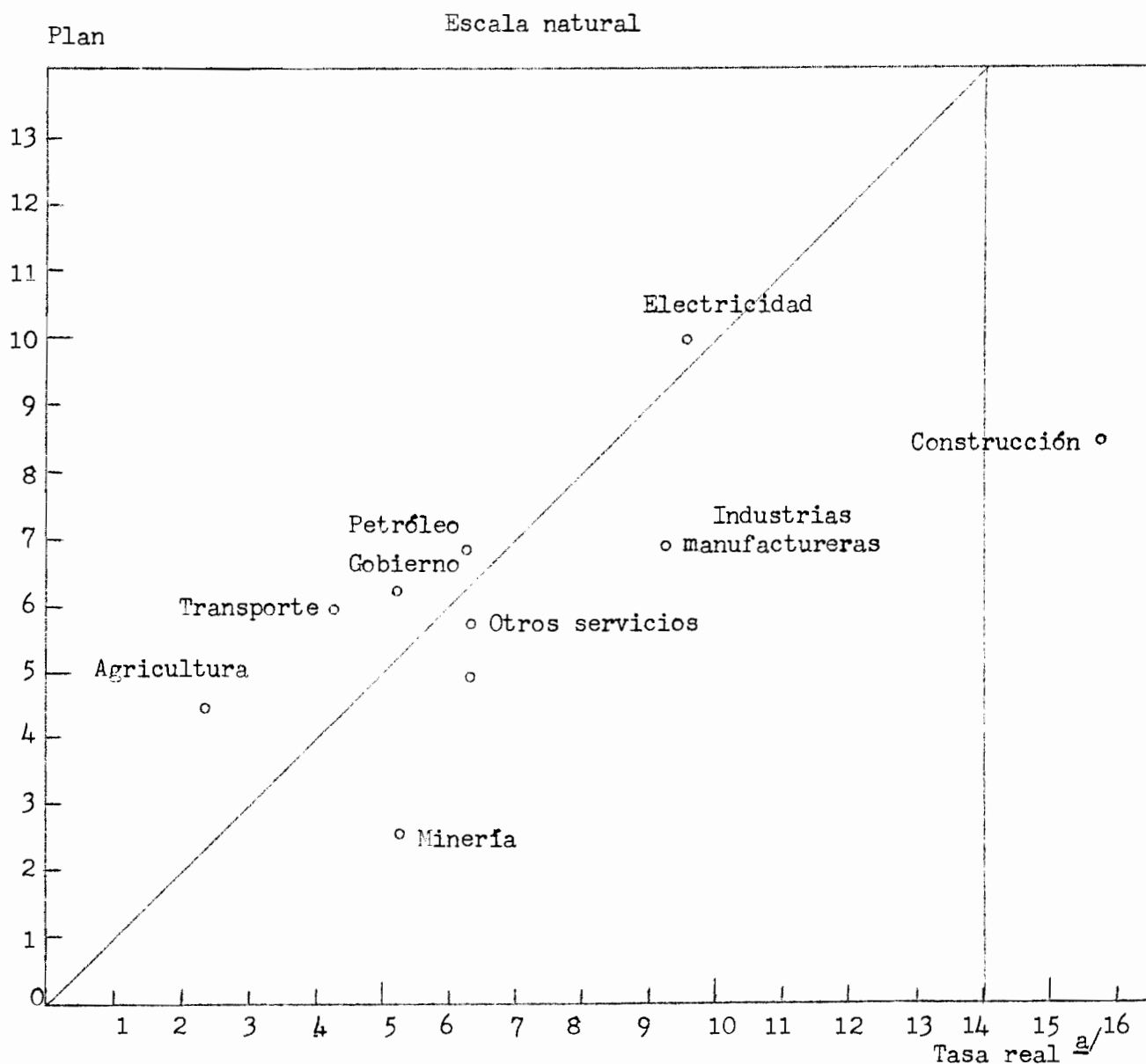
a/ Calculado sobre valores en millones de dólares.

b/ Administración pública y defensa.

Gráfico VIII-5

MEXICO : RELACION ENTRE LAS METAS PROPUESTAS
EN LOS PLANES Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO REAL

Tasas anuales de crecimiento del producto
interno bruto, 1963



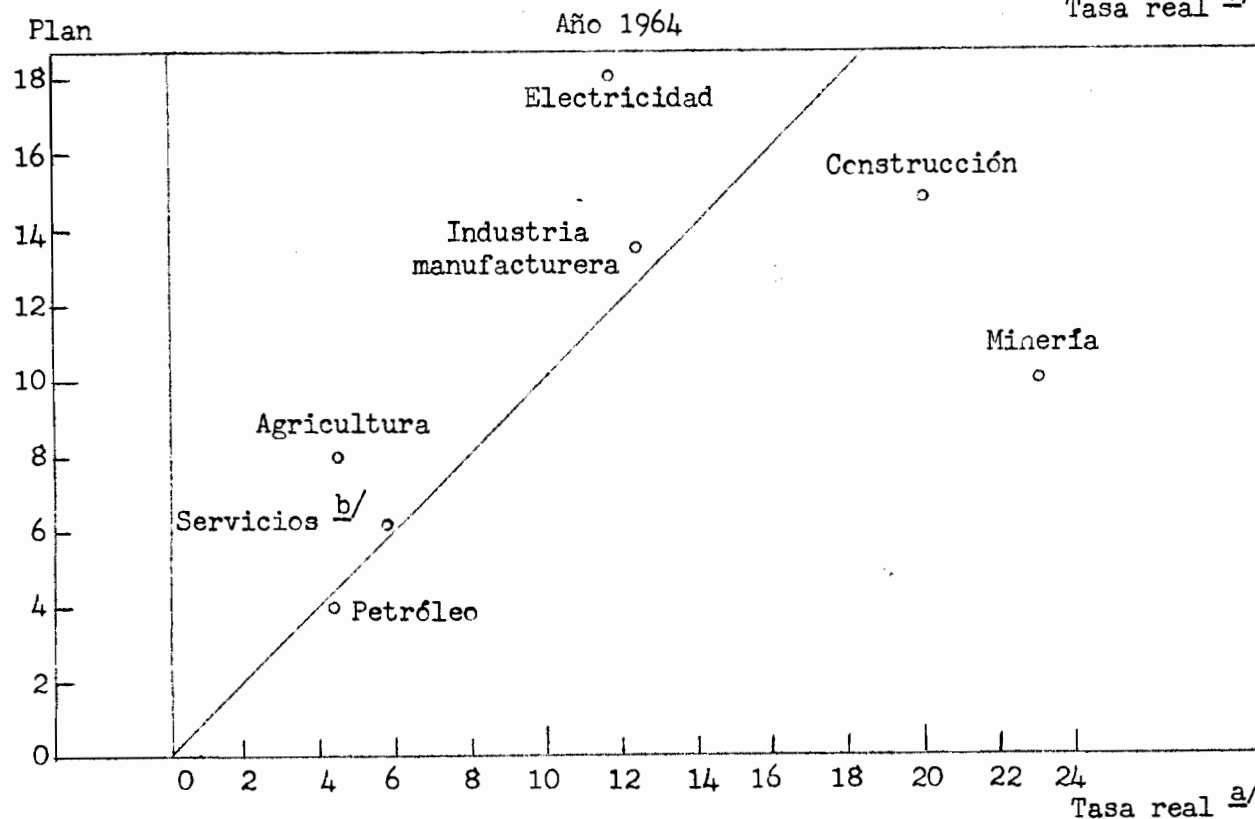
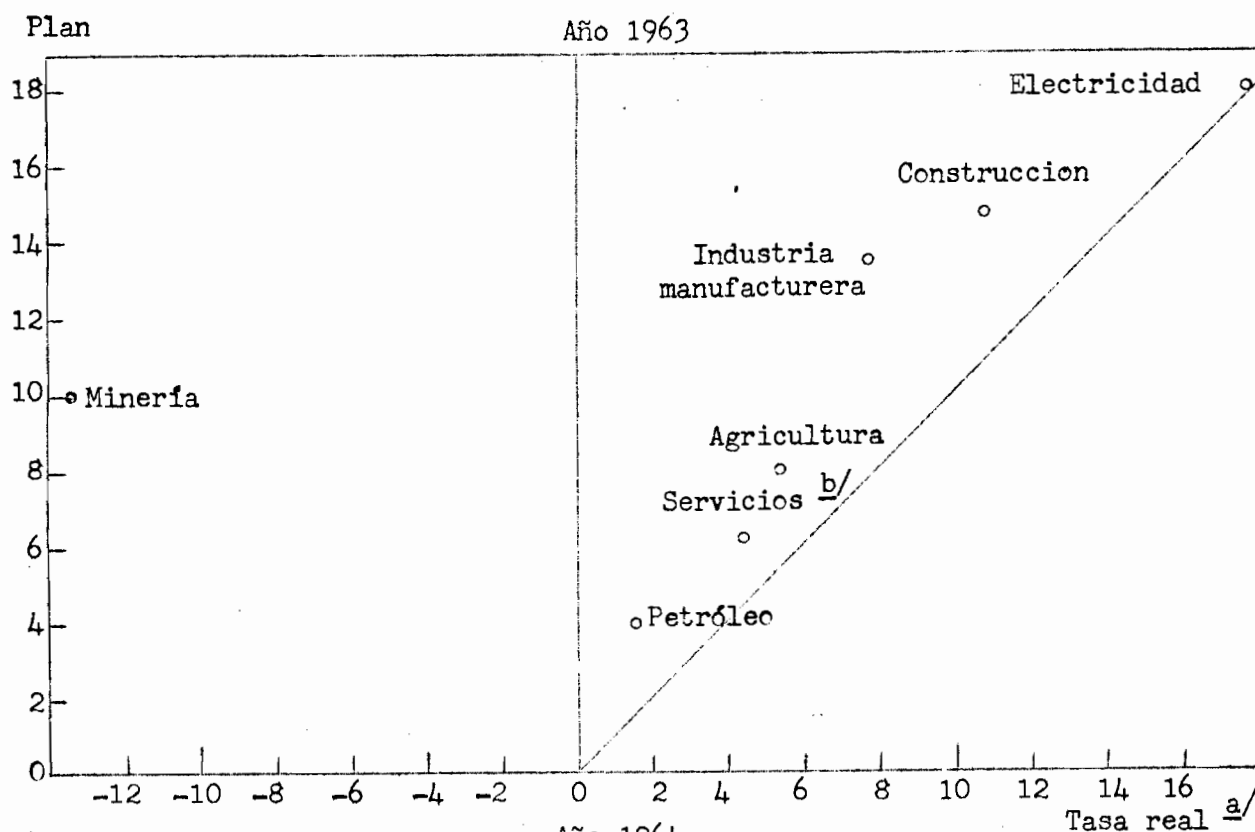
Fuente : Cuadro VIII-1.

a/ Calculado sobre valores en millones de dólares de 1960 al costo de factores.

VENEZUELA: RELACION ENTRE LAS METAS PROPUESTAS EN LOS PLANES Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO REAL

Tasas anuales de crecimiento del producto interno bruto, 1963 y 1964

Escala natural



Fuente: Cuadro VIII-1.

a/ Calculado sobre valores en millones de dólares de 1960 a costo de factores.

b/ Comprende: transporte y comunicaciones, propiedad de vivienda, administración pública y defensa, otros servicios.

/El Plan

El Plan para Colombia establecía una tasa anual del 5.7 por ciento como promedio del período 1959-64; las tasas logradas son del 5.0 por ciento en 1962, del 3.5 por ciento en 1963 y en 1964, aunque sólo existen datos incompletos, se estima que podría ser de 4.5 a 5 por ciento.

En Chile, el Plan proyectaba para 1962 y 1963 un aumento del producto del 5.2 por ciento y del 5.5 por ciento para 1964; las cifras reales fueron del 6.5 para 1962, 1.7 para 1963 y se estima una tasa de entre 4 y 5 por ciento para 1964.

El Plan de Acción Inmediata de México prevé para el período 1962-65 una tasa de crecimiento del 5.4 por ciento; el ritmo obtenido fue de 6.3 por ciento en 1963 y superior al 9 por ciento en 1964.

Finalmente en Venezuela, el Plan plantea un crecimiento del producto de 7.9 por ciento en el período 1963-66; la tasa efectiva fue de 5.9 por ciento en 1963 y de 7.6 por ciento en 1964, según estimaciones provisionales.

