I N D I C E

Documentos varios del Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo. Políticas de Ejecución de Planes (especialmente en relación con la América Latina). Santiago, Chile, 18-29 de marzo de 1968.

CEPAL (1453)
Ej.
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
NACIONES UNIDAS
BIBLIOTECA
SANTIAGO CHILE

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Original: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDP.3/A/P.1

LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

por

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina
Santiago, Chile

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

I. ANTECEDENTES Y SITUACION ACTUAL

1. Antecedentes

El reconocimiento de la necesidad de una política planificada de desarrollo es relativamente reciente en América Latina y se impulsó como resultado de una constelación de factores internos y externos.

Durante la década de 1940, la necesidad de ampliar y adecuar a nuevas condiciones de desarrollo la infraestructura económica - y sobre todo la red de transportes y el suministro de energía - y de promover proyectos industriales de relativa envergadura en determinadas ramas estratégicas, estimuló la preparación y ejecución de algunos programas parciales, vinculados principalmente a la inversión pública.

Con posterioridad, y en particular hacia fines de la década de 1950, fue haciéndose cada vez más patente la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas para sostener ritmos medianamente satisfactorios de crecimiento, superar agudos desequilibrios en sus relaciones comerciales y financieras externas, contener presiones inflacionarias internas, abrir suficientes oportunidades de empleo productivo a una fuerza de trabajo en rápido aumento, mejorar las condiciones de vida de la población y atender sus crecientes aspiraciones frente al conocimiento de las enormes potencialidades que abría el progreso técnico. El eje de la política económica tenía así que centrarse en el desarrollo, concebido como problema integral, a la vez económico y social, y considerar simultáneamente los factores limitantes de orden interno y externo. Además, la labor de la CEPAL, encaminada a profundizar en el conocimiento de los problemas del desarrollo latinoamericano, proponer criterios técnicos que contribuyeran a definir una estrategia de desarrollo y sugerir métodos de proyecciones, facilitó que fuera imponiéndose un enfoque global de esa naturaleza. Aunque su finalidad fue más de análisis que de planificación, la creciente utilización de proyecciones como instrumento de previsión de determinados problemas y de análisis de diversas alternativas de política, fue preparando el terreno y suministrando elementos metodológicos para la elaboración de planes.

/...

En la presente década, Bolivia, Colombia y Chile fueron los primeros países latinoamericanos que decidieron emprender la formulación de planes nacionales de desarrollo y comenzaron a establecer los mecanismos correspondientes, apoyados en buena medida por el asesoramiento técnico internacional. Pero fue en la Conferencia de Punta del Este en 1961 cuando los gobiernos latinoamericanos reconocieron que la planificación debía constituirse en el instrumento fundamental para movilizar los recursos nacionales, facilitar los cambios estructurales que se reconocieron necesarios, acrecentar la eficiencia y la productividad y aumentar la cooperación financiera internacional.

Desde esa fecha, casi todos los países latinoamericanos han elaborado planes, de variada naturaleza y alcance. Al mismo tiempo, han funcionado mecanismos regionales de conocimiento y evaluación de los planes, que han contribuido a dar persistencia al esfuerzo al vincularlo a la cuantía y canalización de la contribución financiera exterior.

Se ha acumulado así una experiencia valiosa, cuyos alcances no puedan acaso valorizarse con entera propiedad si se tiene en cuenta el período relativamente breve en que se le ha ejercido y las condiciones generales en que se la inició. Hasta no hace mucho, no sólo se carecía de experiencia - con excepción de algunos ensayos preliminares y determinados programas de carácter sectorial - sino que además la idea misma de planificación era resistida. Tampoco existía una base de información adecuada a las necesidades de la planificación, ni un bagage metodológico que hubiera mostrado ya su eficacia frente a condiciones como las que caracterizan a las economías latinoamericanas, ni mucho menos una estructura administrativa flexible y receptiva a nuevas funciones y métodos distintos a los arraigados en la rutina tradicional. No obstante, en ese lapso se han preparado las bases técnicas y adiestrado en grado creciente el elemento humano; se dotó a todos los países de instrumentos de elaboración y orientación (oficinas y planes generales); fueron prevaleciendo criterios más racionales en la asignación de recursos, particularmente en el sector público; y, sobre todo, se incorporó la planificación al grupo de las ideas generalmente aceptadas.

/...

En los párrafos siguientes se recogen algunas de las características principales de esos avances, que en definitiva parecen caracterizar una etapa de significativo progreso. De otro lado, no son pocos los obstáculos y limitaciones que han venido haciéndose presentes, que a su vez sugieren la necesidad de una segunda etapa que tienda a consolidar sistemas más operativos de planificación, ensanche la base de participación en la elaboración de los planes, y asegure las reformas institucionales que hagan posible su cabal cumplimiento.[1/] A la consideración de esas deficiencias y obstáculos se dedica la segunda parte de esta nota, procurando identificar con más detalle aquellos factores - de índole interna y externa - que vienen dificultando la ejecución de los planes. Por último, se sugieren algunas conclusiones de carácter general que parecen surgir de ese análisis y que podrían contribuir a superar algunos de esos problemas.

2. Los organismos de planificación

El reconocimiento de la necesidad de la planificación tuvo como efecto inmediato el establecimiento de oficinas de planificación en los países en que aún no existían. Así, en la actualidad, todos los países latinoamericanos las han creado, y en un caso reciente - el del Uruguay - su existencia ha quedado reconocida en la propia constitución política del país.

Puesto que la planificación constituía una función nueva en la actividad gubernativa, los primeros pasos se encaminaron a establecer organismos especiales que se encargaran de esa finalidad. El núcleo inicial quedó constituido por oficinas centrales de planificación, que tuvieron una evolución variada de acuerdo con el grado de aceptación que lograron dentro de la organización tradicional de gobierno. En general, prevaleció el criterio de ubicar estas oficinas de modo que dependieran directamente de la Presidencia de la República. En ciertos casos, existen cuerpos intermedios de orientación, que sirven de nexo coordinador entre la oficina de planificación y el Presidente y su gabinete, en donde se analizan y discuten las decisiones más importantes.

1/ El análisis se refiere a características predominantes en el conjunto de la región, de manera que algunas consideraciones pueden no ser aplicables a determinados países. En particular, no se ha contado con antecedentes suficientes sobre la experiencia de Cuba, y en consecuencia no se la incluye en el análisis.

En el cuadro 1 se enumeran los organismos y su composición correspondiente, incluidos tanto los de orientación política como los responsables de las tareas técnicas que actúan en cada país latinoamericano. En lo que respecta a organismos sectoriales y regionales, la situación es más variada, pues no se han organizado en todos los países y en otros están en proceso de creación (véase el cuadro 1).

En general, se atribuye a los organismos de planificación una función de asesoramiento respecto a las autoridades de más alto nivel político. Es frecuente que se les asignen además otras funciones, tales como las de participar en la elaboración del proyecto de presupuesto anual del gobierno nacional, o en el financiamiento externo de ciertos proyectos de inversión y en la coordinación de la asistencia técnica exterior.

3. Los planes elaborados

En la mayoría de los casos las oficinas de planificación elaboran "planes generales de desarrollo de mediano y largo plazo", con frecuencia referidos a períodos de 4 a 10 años. En el curso de pocos años, casi todos los países latinoamericanos llegaron a contar con planes de esa naturaleza. Contienen por lo general un diagnóstico, un conjunto de proyecciones y metas globales y sectoriales, la enunciación de determinados objetivos sociales, la identificación a nivel muy general de los cambios necesarios y los campos de acción de la política económica, ciertas indicaciones sobre investigación y uso de determinados recursos naturales, metas de inversión pública y previsión de necesidades de financiamiento externo. Posteriormente, se elaboraron también planes para períodos más cortos, que con frecuencia asumieron la forma de planes bienales.

Cuadro 1

ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

País: 1) Año de creación del primer organismo de planificación y 2) del sistema actual	Organismos que fijan la orientación (nombre y composición)	Organismos técnicos	Organismos sectoriales	Organismos regionales
Argentina 1) 1961 2) Septiembre de 1966	Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) (Presidente de la Nación y Ministros)	Secretaría del CONADE	El Ministerio de Obras y Servicios Públicos y algunas empresas del Estado elaboran programas sectoriales	Consejo Federal de Inversiones
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 (Dirigida por el Ministro Secretario de Planificación y Coordinación)	En los ministerios de Economía Nacional; Agricultura, Ganadería, Colonización y Riego; Minas y Petróleos; Educación y Cultura; Asuntos Campesinos; Salud; y Trabajo y Seguridad Social	En proceso de organización
Brasil 1) 1956 2) Julio de 1963	Ministerio de Planeamiento y Coordinación Económica. Consejo Consultivo de Planeamiento (técnicos, prensa, empresarios, trabajadores y organismos estaduales o regionales de desarrollo). Asesoría de Estudios de Reform Administrativa; Comisión de Coordinación de la Alianza para el Progreso y Fondo de Financiamiento de Estudios de Proyectos y Programas	Corto plazo: grupos del Ministerio de Planeamiento. Largo plazo: Escritorio de Pesquisa Económica aplicada (EPEA)	Núcleos de planeamiento sectorial en el Ministerio de Planeamiento. Organismos específicos (ej.: Grupo Ejecutivo de Integración de la Política del Transporte)	Ministerio de Coordinación de los Organismos Regionales (para los organismos federales de planeamiento regional). Superintendencia del Desarrollo de Amazonia; Superintendencia de Desarrollo del Nordeste. Organismos de planificación en casi todos los Estados, dependientes de los gobiernos estaduales
Colombia 1) 1951 2) Diciembre de 1963	Consejo Nacional de Política Económica (Presidente, Ministros con responsabilidades económicas, Jefe de Planeamiento, Gerentes del Banco de la República y de la Federación de Cafeteros). Grupo de consulta económica (ocho miembros elegidos por el Presidente a propuesta de entidades gremiales).	Departamento Administrativo de Planeación	Comités de Planeamiento (que fijan la orientación general presididos por cada Ministro). Oficinas de Planeamiento, coordinación y evaluación (técnicas).	En los gobiernos departamentales: Consejo Asesor (de orientación) y Sección de planeación departamental (técnico). Corporaciones autónomas de desarrollo: Cauca, Magdalena y Sinú, Sabanas de Bogotá y Ubaté-Chiquinquirá.
Costa Rica 1) 1963 2) Enero de 1963	Ministerio de Planificación. Comité técnico de Evaluación de Proyectos de Inversión, (Ministros, altos funcionarios y asociaciones privadas). Comisión Consultiva de Planes (Jefes de Departamento del Ministerio de Planificación y representantes de organismos privados	Ministerio de Planificación (Oficina de Planificación)	En todos los ministerios y en las entidades descentralizadas y autónomas.	-
Cuba 1) 1960 2) Febrero de 1961	Junta Central de Planificación (JUCEPLAN), presidida por el Primer Ministro e integrada por Ministros responsables de organismos centrales económicos.	Secretaría Técnica de JUCEPLAN. En tareas de control, el Banco Nacional de Cuba	Cada Ministerio debe transformar las instrucciones de la Junta Central de Planificación en planes concretos para cada sector y unidad	Centro Coordinador del Norte de Oriente y de Nuevitas
Chile 1) 1939 2) Noviembre de 1964	Comité Económico de Ministros, que preside el Ministro de Hacienda. Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)	Oficina de Planificación Nacional	Sección de Planificación Sectorial de ODEPLAN. Oficinas sectoriales en los ministerios de Agricultura, Vivienda, Educación y Salud; en la CORFO funciona la de Industria	Sección de planificación regional de ODEPLAN Organismos de planificación regional (ORPLAN)
Ecuador 1) 1954 2) Agosto de 1961	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Ministros con responsabilidad económica, Gerentes del Banco Central y Banco Nacional de Fomento y tres ciudadanos relevantes)	Secretaría General de Planeación Económica	Oficinas de programación en los ministerios de Educación; Obras Públicas y Comunicaciones; Industria y Comercio; Previsión Social, Trabajo y salud Pública; Finanzas; Agricultura y Ganadería. Además, en el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización y en el Centro de Desarrollo (CENDES)	Centro de Reconversión Económica del Austro; Junta de Recuperación Económica de Loja y Zamora-Chinchipe; Centro de Rehabilitación de Manabí; Juntas de Fomento de El Oro, Carchi, Esmeraldas
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, dos representantes de la empresa privada y el secretario ejecutivo)	Oficina Técnica de Planificación dirigida por un Secretario Ejecutivo	Se están organizando comités de planeamiento en los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Educación y Salud Pública	-
Guatemala 1) 1954 2) Noviembre de 1954	Consejo Nacional de Planificación Económica de la Presidencia de la República (Ministro de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social, Presidente del Banco de Guatemala, del Instituto de Fomento de la Producción y tres delegados del Presidente de la República.	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica	-	-
Haití 1) 1962 2) Julio de 1963	Comisariato Nacional de Desarrollo y Planificación (CONADEP)	CONADEP	-	-
Honduras 1) 1955 2) Octubre de 1965	Consejo Superior de Planificación Económica (Presidente de la República, Secretarios de Estado de Economía y Hacienda; Comunicaciones y Obras Públicas; Recursos Naturales; Presidentes del Banco Central y de Fomento; un representante empresario y otro laboral	Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (dirigida por un Secretario Ejecutivo con jerarquía ministerial)	En el Ministerio de Agricultura	-
México 1) 1958 2) Marzo de 1962	Comisión Intersecretarial de Planeación del Desarrollo (representante 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	Comisiones nacionales para proyectos específicos (ej.: Cuenca del Papaloapan)
Nicaragua 1) 1952 2) Febrero de 1952	Consejo Nacional de Economía (Ministros de Economía, Hacienda, Fomento y Agricultura, Presidentes del Banco Central y del Banco Nacional y Gerente General del Instituto de Fomento Nacional. Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.	Secretaría técnica del Consejo Nacional de Economía (dependiente del Ministerio de Economía)	Oficinas de estudio y programación en la mayoría de los ministerios	-
Panamá 1) 1959 2) Junio de 1959	Dirección 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 los ministerios de Educación, Agricultura, Comercio e Industrias; y Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.	-
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 (Secretario Ejecutivo)	-	-
Perú 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, Trabajo, Agricultura, Comunicaciones, Jefe del Estado Mayor 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)	En los ministerios de Trabajo y Asuntos Indígenas; Educación Pública; Fomento y Obras Públicas y Asistencia Social; Agricultura. Además en la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo y en el Fondo Nacional de Desarrollo Económico	Se prevén oficinas de planificación de regiones geoeconómicas y de las divisiones político-administrativas. Funcionarán corporaciones de Fomento de Cuzco, Arequipa, Madre de Dios, Tacna, Puno e Ica
República Dominicana 1) 1962 2) Noviembre de 1965	Consejo Nacional de Desarrollo (Presidente de la República, Ministros de Hacienda, Obras Públicas, Industria y Comercio, Agricultura, Educación, Salud y Previsión Social y Trabajo; Gobernador del Banco Central y Secretario Técnico de la Presidencia; Ministros adjuntos; Director Nacional de Planificación y Director Nacional de Presupuesto.	Secretariado técnico de la Presidencia de la República (dirigida por un Secretario técnico)	En el Ministerio de Agricultura. Se prevén en los ministerios con funciones económicas y sociales y en las instituciones autónomas.	-
Uruguay 1) 1960 2) Noviembre de 1966	Oficina de Planeamiento y Presupuesto dirigida por una Comisión integrada por los ministros de Hacienda; Ganadería y Agricultura; Industria y Comercio; Trabajo y Seguridad Social; Obras Públicas; Salud Pública; Transporte, Comunicaciones y Turismo; y Cultura y el Director de la Oficina, que la preside)	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	En los Ministerios de Ganadería y Agricultura, Instrucción Pública y Previsión Social; y Salud Pública	-
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

a/ Se refiere a organismos que constituyen el origen del sistema actual.

/...

Scanned by CamScanner

En el cuadro 2 se enumeran los planes elaborados en los distintos países de la región. Al menos como enunciados generales, casi todos los planes de largo plazo a que allí se alude incorporan objetivos en materia de reformas agraria, fiscal, educacional y administrativa,y de afianzamiento de la integración nacional mediante obras de infraestructura (sobre todo, caminos y apertura de nuevas zonas de colonización agrícola). En algunos casos, destaca en la concepción del plan un proyecto de envergadura al que se atribuye particular trascendencia. 2/ En cambio, raramente aparecen objetivos explícitos de redistribución del ingreso, o medidas o políticas respecto de la desocupación y el subempleo.

Como parte integrante del plan global o complemento del mismo, varios países han elaborado planes de inversión pública, referidos por lo general a un bienio o trienio, que enmarcados en un cuadro macroeconómico general detallan metas de inversión por sectores de los organismos estatales (gobierno central, entidades autónomas y en ciertos casos empresas del estado), apoyadas en anteproyectos o proyectos específicos. Es éste el tipo de plan que más ha llevado al acercamiento de las oficinas de planificación a los mecanismos presupuestarios y estimulado la modernización y adecuación de los presupuestos públicos; al mismo tiempo, ha propuesto criterios de asignación de recursos entre obras ya iniciadas, proyectos complementarios de las existentes y obras nuevas, y ha debido enfrentar los problemas de asignación de recursos entre inversiones reproductivas y gastos directos de fomento y la expansión del gasto corriente y de inversión en los diferentes servicios sociales.

De este modo, los planes globales de largo plazo han cumplido una función importante como instrumento para definir una política general de desarrollo y, en conjunto con los de mediano plazo que los complementaron, han contribuido a hacer más racionales las acciones del sector público. Sin embargo, en general no se ha profundizado en los planes el análisis de programas específicos de política económica de corto plazo que contribuyan a hacer compatibles las acciones inmediatas con los objetivos de largo alcance.

2/ En el caso, por ejemplo, de grandes obras hidroeléctricas y de riego (Mantaro en Perú, Chocón-Cerros Colorados en Argentina), de complejos industriales (Guayana, en Venezuela) o de carreteras (Marginal de la Selva) que prexistían al plan; pero se los encuadró en un marco global no sólo para evaluar mejor su significado respecto al resto de la economía, sino también para facilitar su financiamiento con concurso externo.En algunos casos, estos proyectos están en plena ejecución, y en otros no se ha superado aún la etapa de elaboración del proyecto final y obtención del financiamiento.

Cuadro 2

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO, IMPORTACIONES, CONSUMO, INVERSION Y EXPORTACIONES, EN EN EL PERIODO ANTERIOR AL PLAN, EN EL PLAN Y REALES

País	Producto interno bruto				Importaciones	Consumo	Inversión	Exportaciones
	Total	Agropecuario	Minero	Industrial				
Argentina								
Período anterior (1957-63)	0.5	-0.2	17.1	0.0	-0.5	-0.8	2.6	5.4
Plan (1965-69)	5.8	4.4	7.7	7.6	4.7	5.6	5.7	2.1
Real (1965-66	3.2	2.2	7.5	7.2	-8.8	2.5	-1.8	5.0
Bolivia								
Período anterior (1950-58)	-0.2	0.3	-5.7	-2.4	4.4	0.9	...	0.0
Plan bienal (1963-64)	6.2	4.8	10.2	6.5	16.2	5.2	27.7	9.7
Plan bienal (1965-66)	5.5	3.0	11.8	7.7	7.6	4.0	10.5	12.0
Real (1963-66)	5.9	3.0	7.6	6.3	9.7	6.5	9.8	4.3
Colombia								
Período anterior (1950-59)	4.6	3.4	5.7	6.5a/	1.2	4.1	2.6	5.4
Plan (1959-64)	5.7	4.1	7.4	8.6	7.2	4.4	12.9	4.2
Real (1959-64)	4.7	2.2	2.6	6.1	10.3	6.0	5.4	2.3
Chile								
Período anterior (1950-59)	3.2	0.0	0.3	7.1	4.7	3.8	1.3	1.7
Plan (1960-65)	4.8	3.7	7.3	5.0	6.6	3.9	12.0	5.5
Real (1960-65)	4.1	2.0	3.8	6.2	7.0	3.7	10.1	4.6
Ecuador								
Período anterior (1950-61)	5.6	5.0	6.3	5.1	6.2	5.1	7.4a/	7.3
Plan (1964-73)								
Hipótesis I	6.4	4.7	7.2	8.6	4.2	5.4	10.3	4.9
Hipótesis II	6.5	4.7	8.0	8.5	5.1	5.7	10.1	4.9
Real (1964-65)	3.3	1.0	2.1	4.5	5.4	5.1	2.3	-2.3
México								
Período anterior (1958-61)	5.3	3.0b/	1.1b/	6.8b/	-0.2	4.3	5.2a/	6.1
Plan (1962-65)	5.4	4.5	2.6	6.9	8.8	5.5	8.6	4.8
Real (1962-65)	7.3	4.4	4.7	10.1	9.3	7.0	12.4	5.4
Panamá								
Período anterior (1961-63)	8.7	2.4	22.5	17.3	15.2	7.9	11.8	16.6
Plan (1963-70)	5.5	...	...	...	5.3	5.0	6.4	6.2
Real (1963-65)	6.5	7.6	2.7	6.2	4.6	5.3	3.9	8.6
Paraguay								
Período anterior (1950-64)	3.2	3.9	25.0	6.9	7.6	3.0	5.4	6.3
Plan (1965-66)								
Hipótesis I	4.7	4.9	2.8	8.5	23.0	4.2	22.0	14.0
Hipótesis II	5.8	...	...	...	29.0	5.4	32.0	14.0
Real (1965-66)	3.9	3.4	0.0	1.9	10.6	5.2	1.7	7.8
Uruguay								
Período anterior (1961-64)	0.9	2.0	d/	0.5	-4.7	-0.1	-4.2	5.0
Plan (1965-67)	4.4	2.2	d/	6.0	9.1	1.7c/	14.5	8.2
Real (1965-66)	1.8	4.9	d/	0.1	-7.7	-0.6	-0.5	7.0
Venezuela								
Período anterior (1959-62)	2.8	7.7	3.9	5.1	-10.4	-0.6	-4.6	5.4
Plan (1963-66)	7.6	7.9	4.3	12.0	2.2	...	...	4.6
Real (1963-66)	6.0	6.9	1.7	9.0	1.7	6.2	8.8	1.7

Fuente: Planes de Desarrollo y CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Inversión bruta fija.

b/ Corresponde período (1950-58).

c/ Consumo del gobierno.

d/ Incluido en el sector industrial.

Varios factores, incluidas deficiencias del instrumental metodológico y la insuficiente identificación de proyectos específicos y definición de programas de política económica de corto plazo, explican que en muy pocos casos hayan llegado a elaborarse verdaderos planes operativos anuales, excepto por lo que atañe a inversiones del sector público.

Respecto a los planes regionales, la experiencia ha sido variada y los criterios que guiaron su elaboración no siempre coincidentes. Así, en unos casos se ha tratado de localizar regionalmente ciertas metas de inversión pública contenidas en el plan global correspondientes a determinados sectores; en otros, se procuró elaborar un plán general limitado a una región particularmente retrasada o donde existe una constelación muy favorable de recursos naturales, con relativa independencia respecto a los planes globales.

4. La ejecución de los planes

No resulta fácil confrontar esa diversidad de planes con la evolución efectivamente registrada por la actividad económica, además de que esa confrontación puede tener poco sentido en unos casos y en otros dejar de valorizar importantes contribuciones ofrecidas por el esfuerzo de planificación.

Así ocurre, por ejemplo, con las metas generales de crecimiento del producto y sus principales componentes. En el cuadro 3 se ha tratado de reunir para 10 países latinoamericanos las tasas de crecimiento del producto total y de los sectores agropecuarios, minero e industrial, así como de las importaciones y los componentes globales de la demanda (consumo, inversión e exportaciones); en cada caso, se registran las tasas consignadas en los respectivos planes, las que se alcanzaron en un período anterior y las que se han obtenido durante los primeros años de vigencia del plan.

Pese a que parecerían constituir una base objetiva de apreciación, sería arriesgado deducir de esas cifras conclusiones definidas, como no sea la muy general de un distanciamiento relativamente grande y generalizado entre las metas de los planes y las tendencias reales de la economía. La medida en que los planes han representado decisiones con suficiente respaldo político, el carácter de los mismos, el comportamiento de variables exógenas relacionadas principalmente con el comercio y el financiamiento exteriores, y muchos factores circunstanciales, harían necesaria una consideración detenida de cada caso en particular, sin perjuicio de que en muchos pudieran identificarse elementos explicativos comunes como los que se discuten en las secciones pertinentes de esta nota.

Cuadro 3

PRINCIPALES TAREAS DE PLANIFICACION NACIONAL
REALIZADAS EN AMERICA LATINA

Argentina:	Plan Nacional de Desarrollo, 1965-69. Presupuesto económico nacional, 1966.
Bolivia:	Plan de Desarrollo Económico y Social, 1962-71. Planes sectoriales 1963-64. Presupuesto por programas, a partir de 1961. Planes bienales de desarrollo económico y social, 1963-64 y 1965-66.
Brasil:	Plan de metas (1957-60). Plan trienal de desarrollo económico y social, 1963-65. Programa de acción económica del gobierno, julio 1964-marzo 1967. Plan decenal 1967-76 (en preparación).
Colombia:	Presupuesto por programas desde 1961. Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1962-1970. Planes cuatrienales de Inversiones Públicas, (1961-64, 1962-65).
Costa Rica:	Presupuesto por programas desde 1964. Plan de desarrollo económico y social, 1965-68.
Cuba:	Plan de la Economía Nacional (anual, a partir de 1962).
Chile:	Planes sectoriales de acción inmediata (energía, acero, petróleo, etc.). Programa Nacional de Desarrollo, 1961-70. Plan de desarrollo (quinquenal) en preparación.
Ecuador:	Bases y directivas para programar el desarrollo económico del Ecuador. Plan inmediato de desarrollo. Presupuesto por programas desde 1963. Plan general de desarrollo económico y social, 1964-1973.
El Salvador	Programa bienal de inversiones públicas, 1964-65. Presupuesto por programas desde 1964. Plan para el desarrollo económico y social (1965-69). Planes anuales de inversiones públicas desde 1966.
Guatemala:	Presupuesto por programas desde 1964. Plan de desarrollo económico y social (1965-69).

/...

Cuadro 3 (conclusión)

Haití:	Plan de urgencia (plan bienal de inversiones). Programa de emergencia (1966).
Honduras:	Plan Nacional de Inversiones Públicas, 1963-64. Versión preliminar del Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico y Social, 1962-65. Presupuesto por programas desde 1964. Plan de desarrollo económico y social (1965-69).
México:	Planes sectoriales. Plan de acción inmediata, 1962-64. Plan de desarrollo 1967-70 (en preparación).
Nicaragua:	Presupuesto por programas desde 1964. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-69
Panamá:	Programa de Desarrollo Económico y Social 1963-70. Presupuesto por programas desde 1966.
Paraguay:	Presupuesto por programas desde 1963. Planes bienales (1965-66 y 1967-68).
Perú:	Programa de inversiones públicas 1964-65 y 1966. Presupuesto por programas desde 1963. Plan de desarrollo económico y social (1967-1970).
República Dominicana:	Presupuesto por programas desde 1964. Bases para el desarrollo nacional (1966). Plan bienal de desarrollo (en preparación).
Uruguay:	Estudio Económico del Uruguay (1963). Plan nacional de desarrollo económico y social (1965-74).
Venezuela:	Plan Cuatrienal 1960-64. Presupuesto por programas desde 1963. Plan operativo anual (1964). Plan de la Nación, 1962, 1963-66 y 1965-68).

Algo similar ocurre con las orientaciones generales de política de desarrollo contenidas en los planes. En la mayoría de los casos, se trata de criterios o propósitos esbozados con anterioridad a la elaboración formal de los planes, que éstos han recogido como decisiones, pero que al mismo tiempo contribuyen a vigorizar y - directa o indirectamente - a ponerlos en marcha. De este modo, aunque no se los pueda cotejar con el contenido de determinados planes, no son ajenos a todo lo que envuelve el proceso de planificación, los avances registrados en determinados campos. Por ejemplo, desde 1961 - fecha desde la que se generalizó el esfuerzo de planificación - en 14 países de la región se sancionaron leyes de reforma agraria; y en la mayoría de ellos se adoptan medidas tributarias y de mejoramiento de la administración fiscal que motivan aumentos sostenidos de los ingresos públicos.

Desde otro ángulo, la preparación de planes ha obligado a estudiar con mayor profundidad la situación de la economía de cada país y a desentrañar las causas de su subdesarrollo. El esfuerzo de planificación se ha traducido en mejoramientos apreciables de la base de información estadística, ha estimulado la prospección de recursos naturales, ha creado mayor conciencia sobre los problemas del financiamiento interno y externo, y ha puesto de manifiesto los lineamientos básicos de una estrategia del desarrollo latinoamericano. Si bien todo ello no ha llegado a concretarse directamente en resultados tangibles inmediatos, significa un cambio fundamental, aunque paulatino, en la forma de valorar los problemas. Como el proceso se produjo gradualmente, a veces ese cambio de actitud pasó desapercibido; pero en cuanto se lo analiza, se advierte una diferencia substancial en la forma cómo los gobiernos y la opinión pública encaran hoy los problemas del desarrollo en comparación con la situación prevaleciente hace algunos años.

Uno de los resultados más directos e inmediatos de los planes de desarrollo es el esfuerzo de racionalización del sector público, manifestado tanto en las orientaciones generales como en la elaboración de planes de inversión pública, en la utilización de presupuestos por programa y en la evaluación de proyectos.

/...

Las orientaciones generales expuestas en los planes han servido para esclarecer el proceso de desarrollo y dar un sentido de conjunto a las diversas y numerosas medidas parciales que envuelve la acción gubernativa. No significa ello que las sucesivas decisiones se hayan ajustado estrictamente a los planes, pero sí que existió una pauta para evaluar la magnitud de las desviaciones que provocaron las condiciones adversas y la medida en que se aprovecharon las circunstancias favorables. Además, el conocimiento y discusión pública de los planes en el ámbito nacional y su evaluación por parte de organismos técnicos internacionales, ha contribuido a fortalecer la inclusión de decisiones que suponen cambios de fondo.

La racionalización del gasto público ha sido particularmente apreciable en los países que dispusieron de planes de inversión pública, pues los presupuestos sectoriales debieron integrarse dentro de una concepción global en donde figura la inversión detallada a realizar por los organismos estatales y la inclusión de proyectos y anteproyectos referidos a un bienio o trienio. Aun cuando en la mayoría de los casos no se hayan cumplido las metas cuantitativas fijadas, es probable que este tipo de planes sea el que con mayor eficacia ha funcionado en América Latina, entre otros motivos porque se refiere a un ámbito que es privativo del sector público y sobre el cual el plan tiene carácter obligatorio.

La adopción de presupuestos por programas ha ido sustituyendo progresivamente a la rutina tradicional y ha significado una creciente racionalización en las asignaciones del gasto y la inversión pública. Su funcionamiento eficaz requiere condiciones que aún no se han logrado plenamente (personal especializado, datos estadísticos confiables, identificación de unidades ejecutivas, integración de los sistemas contables del sector público, medición de resultados y costos, canales de comunicación entre las oficinas centrales de presupuesto y las sectoriales, etc.); con todo, en los países en que se aplica se ha logrado una mayor coordinación entre el presupuesto y los planes en la fase de programación presupuestaria y una presentación más racional del documento presupuestario; al mismo tiempo, las fases de ejecución y evaluación presupuestaria se están ajustando al nuevo sistema, y en algunos países se cuenta ya con mecanismos adecuados de contabilidad costos y medición de resultados.

El proceso de evaluación de proyectos del sector público, en los casos en que se los ha insertado dentro de una estrategia de conjunto, ha obligado a jerarquizarlos, a establecer un orden de prelación adecuado, a considerar la coherencia entre proyectos y grupos de proyectos, y a tener en cuenta sus efectos directos e indirectos sobre el conjunto de la economía. Al menos parcialmente se han evitado así situaciones - que en ocasiones recientes se han presentado en algunos países - en que el lanzamiento desordenado de proyectos ha llevado a endeudamientos externos exagerados o distorsiones graves en la estructura productiva.

5. La cooperación técnica exterior

A la cooperación técnica exterior ha correspondido sin ninguna duda una influencia notable en los esfuerzos de planificación de América Latina, directamente en unos casos e indirectamente en otros. A ella cabe asociar muchos de los avances para superar factores limitantes de los esfuerzos de planificación. Esa influencia se ha ejercido principalmente en el terreno metodológico, en la preparación de personal, en la formulación misma de los planes y en la promoción de proyectos específicos.

La contribución técnica en materia de metodología de la planificación resultaba ser particularmente importante en la medida que era escasa la experiencia disponible en la región y en que las características económico-sociales del medio latinoamericano y la disponibilidad de información estadística y técnica no facilitaban el trasplante de métodos empleados en otras regiones. En las tareas de planificación vinieron así a valorizarse los empeños que habían venido poniéndose desde organismos internacionales por lograr una comprensión más amplia y profunda de las economías latinoamericanas y los problemas de su desarrollo, así como la labor de esas entidades en materia de técnicas de programación y proyecciones, de presupuestos-programa y de preparación y evaluación de proyectos.

Así ocurrió con algunos estudios generales de la CEPAL,[3] con sus análisis posteriores sobre técnicas de programación global,[4] los estudios específicos acerca del desarrollo de varios países[5] y las discusiones sobre técnicas de los presupuestos-programa y de preparación y evaluación de proyectos.[6] La misma institución contribuyó a atenuar las graves deficiencias de personal especializado en estas materias, al comenzar en 1952 a impartir cursos sobre planificación del desarrollo. Estas y otras tareas se reforzaron considerablemente con la creación, en julio de 1962, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, al que se encomendaron las funciones de intensificar el programa de capacitación, colaborar con los gobiernos en el establecimiento del proceso de planificación y realizar investigaciones sobre problemas básicos del desarrollo y técnicas de planificación.

Esas labores de capacitación han sido particularmente importantes si se se tiene en cuenta que sólo muy recientemente han comenzado a incorporarse a la enseñanza regular de las universidades latinoamericanas materias específicas sobre planificación y desarrollo, de manera que los primeros

---

3/ Por ejemplo, "El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas", Boletín Económico de América Latina, Volumen VII, Nº 1; CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1949; y Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico.

4/ 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.

5/ CEPAL, Análisis y proyecciones del desarrollo económico: II. El desarrollo económico del Brasil; III. El desarrollo económico de Colombia; IV. El desarrollo económico de Bolivia; V. El desarrollo económico de Argentina, Vol. I, II y III; VI. El desarrollo industrial del Perú; VII. El desarrollo económico de Panamá; VIII. El desarrollo económico de El Salvador; IX. El desarrollo económico de Nicaragua; XI. El desarrollo económico de Honduras.

6/ 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); Manual de proyectos de desarrollo económico, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 58.II.G.5.

esfuerzos de planificación se apoyaron sólo en pequeños núcleos de técnicos formados mediante programas especiales diseñados e impartidos por organismos internacionales como los citados. Tales programas, si bien no podrían sustituir una capacitación académica anterior, han cumplido una función útil al entregar orientaciones generales y suministrar instrumentos metodológicos para enfrentar las responsabilidades inmediatas; además, han contribuido a reunir en torno a las tareas de planificación, sobre la base de un mínimo de formación y lenguaje común, especialistas con diferente base técnica y experiencia (economistas, ingenieros, sociólogos, educadores, médicos, administradores), acrecentando su aptitud para el trabajo en equipo que requiere la planificación.

La cooperación de la CEPAL, primero, y del Instituto de Planificación posteriormente, se extendió también al suministro de asesoramiento técnico para la organización y establecimiento de los mecanismos de planificación y para la elaboración de los planes. Varios países contaron con la cooperación de "grupos asesores", constituidos por esos organismos internacionales y con la participación en la mayoría de los casos del Banco Interamericano de Desarrollo y la Secretaría de la OEA, o con servicios ocasionales de asesoramiento en determinados campos.7/ Posteriormente, ofrecieron también servicios de esa índole organismos públicos o fundaciones de países extranjeros, como parte de sus respectivos programas de cooperación bilateral.

A estas formas directas de colaboración técnica externa se suman otras muy diversas que han influido para dar más envergadura y eficacia al esfuerzo de planificación. La Nómina de Expertos establecida en virtud de los acuerdos contenidos en la Carta de Punta del Este, con funciones de evaluación de los planes y recomendación sobre ayuda financiera exterior, estimuló al perfeccionamiento de los planes y un fortalecimiento de los sistemas nacionales de planificación. La creación posterior del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, como comisión del

---

7/ 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) y Centroamérica (principios de 1963).

Consejo Interamericano Económico y Social, con la misión de examinar anualmente la situación económica y la ejecución de planes de cada país y de estimar el monto necesario de financiamiento externo, representó otro hecho de gran significación en el progreso de la planificación en América Latina. Debe destacarse en el ámbito regional la acción que desarrolla el Banco Interamericano de Desarrollo, manifestada entre otras cosas en el financiamiento de programas regionales, su contribución financiera para el funcionamiento de organismos nacionales de planificación, y sus aportes a instituciones internacionales y regionales que se ocupan de esta materia. Por su parte, la extensión de las actividades de instituciones de financiamiento externo, tales como el Banco Internacional, entidades del gobierno de los Estados Unidos, y otros, ha estimulado la preparación de proyectos de inversión y el mejoramiento de la calidad de los mismos.

II. PROBLEMAS QUE OBSTACULIZAN LA EJECUCION DE LOS PLANES

Junto a los avances importantes que en varios aspectos pone de manifiesto la experiencia de la planificación en América Latina, se registran también serias debilidades y se enfrentan obstáculos para el perfeccionamiento del esfuerzo y el cumplimiento de los planes. Recientemente, se advierte un estancamiento - y en ciertos casos un retroceso - en el proceso de planificación. Agotado el impulso que significó la preparación de los planes globales, no continuó enfrentándose con igual intensidad la tarea de traducir sus orientaciones generales en programas específicos de política económica y en planes operativos de corto plazo, así como la de establecer y dar eficacia a instrumentos de revisión y actualización periódicas y de evaluación del cumplimiento de los planes elaborados.

Es precisamente en este tipo de tareas donde se hacen presentes con más fuerza las limitaciones y obstáculos de diverso orden. Algunos de ellos derivan de factores internos, que van desde unos muy generales, incluidos la estabilidad o el grado de respaldo político con que cuenta efectivamente el esfuerzo planificador, hasta otros que se relacionan más bien con el funcionamiento de los propios mecanismos de planificación. En particular estos últimos debieran evaluarse teniendo en cuenta el período relativamente breve que ha transcurrido desde que se iniciaron las tareas de planificación, y que se trata de trabajos que en otras partes han requerido la labor persistente de muchos años para llegar a cumplirse con eficacia. De otro lado, el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los planes encuentra obstáculos adicionales que suelen ser muy grandes y que derivan de factores externos, relacionados principalmente con la inestabilidad, las condiciones inadecuadas y el insuficiente desarrollo del comercio y del financiamiento externos de América Latina.

Así pues, más que un balance tendiente a evaluar los avances y las limitaciones de la planificación latinoamericanas, interesa ahora poner de manifiesto los obstáculos que se enfrentan al presente y las medidas que pueden ser más eficaces para superarlos.

A. PROBLEMAS INTERNOS

1. Las funciones de la planificación

Aunque ha sido general la aceptación formal de la necesidad de la planificación como instrumento para impulsar una política coherente de desarrollo, no ha habido unidad efectiva en cuanto a los objetivos y prioridades esenciales que debieran definir la estrategia de esa política. Desde un comienzo, se hicieron patentes distintas actitudes. En algunos casos, se tendió a ver en ella un instrumento más para la movilización de recursos financieros externos, y un requisito adicional de la cooperación financiera internacional, lo que acentuó la urgencia por contar con algún tipo de plan, y tendió a destacar en su contenido aquello que se relacionara más directamente con el concurso exterior. En cambio, en el plano profesional y conceptual, se consideraba que lo esencial era que la planificación se convirtiera en instrumento orientador de los cambios de fondo que requiere el desarrollo latinoamericano, y llegara a ser expresión de un verdadero programa de acción nacional de los distintos sectores hacia los objetivos de mejoramiento económico y social que la misma planificación ayudara a diseñar. A veces se identificaba la planificación con un propósito limitado de racionalización administrativa. En una u otra proporción, todos estos aspectos quedaron incorporados a los planes que se elaboraron; pero con frecuencia objetivos sustanciales de política económica y social no llegaron a traducirse en decisiones concretas.

El problema es particularmente importante si se tiene en cuenta que las modificaciones estructurales que exige el desarrollo latinoamericano plantean a la planificación una tarea distinta y más difícil de la que se enfrenta en economías desarrolladas, donde los cambios necesarios suelen ser menos pronunciados y hay un mayor número de cuestiones, en torno a las que existe un consenso más generalizado.

Por otra parte, y en relación con las actitudes anteriores, se ha insinuado una controversia sobre la naturaleza de la planificación más aconsejable para América Latina, que ha resultado estéril y nociva por los términos confusos en que se plantea. Se ha argumentado que debe abandonarse

la planificación "global " o "macroeconómica" y centrar el esfuerzo en torno a la acumulación de un número suficiente de proyectos específicos bien estudiados; en sentido contrario, el acento en utilizar la planificación como instrumento para definir orientaciones fundamentales de largo plazo se ha asociado en ocasiones a una preocupación insuficiente o a una postergación del análisis de los problemas inmediatos o de la elaboración de proyectos concretos. En lugar de procurar una complementación entre los esfuerzos para definir orientaciones de largo alcance, imprescindibles si se tiene en cuenta los cambios de todo orden que exige el desarrollo latinoamericano, y los mecanismos para hacer operativas esas orientaciones en términos de la acción inmediata, se ha tendido a descartar o subestimar un esfuerzo para centrarse exclusivamente en el otro.8/

2. El respaldo político a la planificación

La necesidad de una planificación de las transformaciones económicas y sociales que son inherentes al proceso de desarrollo plantea el problema de la viabilidad política de los planes latinoamericanos y del grado de respaldo efectivo que necesita el esfuerzo de planificación. Los planes suelen encontrar resistencias por parte de sectores que se consideran afectados por determinadas medidas o que presionan por una mayor participación en el ingreso nacional; y al mismo tiempo, suele oponerse también la resistencia de la propia administración pública tradicional, reacia a innovar y celosa de posibles desplazamientos internos del poder de decisión que puedan llevar consigo una reorganización administrativa para implantar los mecanismos de decisión y ejecución que requiere un sistema de planificación.

De ahí que los planes tropiecen con graves obstáculos en la etapa de ejecución, que sólo pueden salvarse si los gobiernos les prestan un respaldo muy sólido y sostenido, respaldo que hasta ahora no siempre ha sido suficiente en la experiencia latinoamericana.

8/ Este y otros de los problemas que se tocan en esta nota fueron objeto de detenida consideración en un seminario organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en julio de 1965. Véase al respecto Discusiones sobre planificación, Textos del INSTITUTO, Editorial Siglo XXI, México, 1966.

Además de causas de fondo, lo anterior se explica en parte por la forma en que han venido gestándose los planes. En ciertos casos, en las etapas de elaboración ha sido escaso o se ha omitido por entero el proceso de comunicación entre los funcionarios técnicos y las autoridades nacionales.

3. La participación de los sectores privados

Los problemas de respaldo político a la planificación son mayores cuando se trata de los sectores privados. La resistencia de algunos es inevitable toda vez que los planes incorporen decisiones de cambios que afecten situaciones o intereses particulares; pero parece haber un amplio margen de apoyo potencial no aprovechado por deficiencias del propio proceso de planificación.

En general, existe un distanciamiento entre los mecanismos de planificación y los sectores privados. En la elaboración del plan, no es frecuente que se consulte a los cuerpos representativos de la opinión nacional (parlamento, partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresarias, universidades, etc.) ni a los sectores directamente interesados (empresarios, importadores, exportadores, asociaciones de consumidores, etc.).

Como otros, este fenómeno aparece ligado en parte a la ausencia o debilidad con que se expresa el esfuerzo de planificación en términos de medidas concretas de política económica, que pudieran instar al sector privado a seguir determinadas pautas de acción. Este último encuentra en los planes un panorama de la situación económica y una valiosa información acerca de las intenciones del sector público; pero no se encauza su actividad mediante los estímulos o la disuasión que podrían surgir de medidas de política, tales como las crediticias, cambiarias o fiscales.

4. El funcionamiento de los organismos de planificación

El grado variable de respaldo político a la planificación, la insuficiente definición de sus funciones y relaciones con los centros de decisión, y la escasa participación de los sectores privados, no contribuyen a fortalecer el empeño por asegurar un funcionamiento más eficaz de los mecanismos de planificación; y a su vez, las fallas y debilidades

de su funcionamiento alejan las posibilidades de vincular más estrechamente las oficinas de planificación a las decisiones permanentes de las autoridades nacionales y otros sectores interesados.

Las resistencias que obviamente habrían de encontrarse en las modalidades tradicionales de acción, tanto en las autoridades políticas como en el conjunto de la administración nacional, requerirían una cierta "estrategia" para la instauración de los mecanismos de planificación, que soslayara en lo posible esos roces y permitiera su integración progresiva en la estructura y procedimiento administrativos.

En este aspecto la planificación latinoamericana ha adolecido de serias fallas. Usualmente apartadas de los canales tradicionales de administración y adopción de decisiones, las oficinas de planificación recibieron el encargo de preparar un plan de desarrollo, a menudo con ninguna o un mínimo de orientaciones por parte de las autoridades políticas. Por lo general, el contacto siguió siendo insuficiente y esporádico en toda la etapa de elaboración, y los organismos de planificación no presentaron en su momento las opciones técnicas fundamentales, con sus respectivos fundamentos y evaluación de consecuencias, que hubieran requerido decisiones de nivel político. En tales condiciones, el plan elaborado no ha sido con frecuencia suficientemente discutido por los distintos órganos gubernamentales de decisión política o ejecutivos , lo que crea luego resistencias en los ministerios y en los organismos descentralizados.

Por otra parte, se dan casos de una concentración exagerada de recursos y tareas en el organismo central de planificación. Aunque ello reflejara una necesidad en esa etapa, el resultado fue que buena parte del personal especializado - que es escaso - se agrupó en esa oficina central, la que, ante la debilidad de la acción planificadora de los ministerios y entidades autónomas, tendió a asumir directamente la preparación de planes sectoriales y proyectos.

Aunque parece plenamente justificada la ubicación predominante de las oficinas centrales,como dependencia de la Presidencia de la República, puesto que el apoyo del Jefe del Estado y su Gabinete constituye factor fundamental para el funcionamiento adecuado del organismo central, ello no ha asegurado automáticamente la estabilidad de la institución y el apoyo de sus funciones,

así como el sostenimiento de canales fáciles de comunicación. A veces, cambios de gobiernos detienen procesos de planificación que están progresando satisfactoriamente, así como infunden nueva dinámica a procesos que parecían en vías de extinción. Y en cuanto a la facilidad de comunicación, se le ha procurado mantener mediante los consejos o juntas de desarrollo, integrado por ministros y funcionarios o técnicos de alto nivel; pero estos organismos no siempre han cumplido con sus finalidades. En otros casos, los consejos han desempeñado funciones útiles para coordinar la política de desarrollo con otras dependencias de la administración nacional, pero esa coordinación suele perderse a nivel operativo por deficiencias de dirección y supervisión. La ausencia de sistemas eficientes de coordinación sectorial e intersectorial, lleva a que la coordinación que se consigue en el centro del sistema se debilite o desaparezca en los niveles inferiores por deficiencias de organización y procedimientos.

La vinculación directa del jefe de la oficina central de planificación con el Presidente de la República, que existe en algunos países, parece dar mayor agilidad al organismo central de planificación, evitando las dificultades propias del funcionamiento de cuerpos pluripersonales, que en América Latina se han mostrado, en general, lentos y poco dinámicos. Sin embargo, ha podido observarse que cuando el director técnico de planificación no tiene rango de ministro ni voto en el Consejo de Ministros, se halla en franca desventaja, y el organismo central de planificación no puede realizar eficientemente sus funciones, especialmente la de coordinación del sector público en la ejecución del plan. Al mismo tiempo, el funcionario técnico que dirige el organismo central queda expuesto a presiones políticas, y frecuentemente se lo reemplaza en los cambios de gobierno, puesto que se le atribuye una responsabilidad que en otros casos corresponde al consejo o junta de planificación.

Los organismos sectoriales de planificación son generalmente débiles y tienen problemas de organización y procedimientos. Sin embargo, debe destacarse que esta situación dista mucho de ser uniforme entre los distintos ministerios y organismos descentralizados. A menudo se los considera apenas como organismos operativos dedicados a la recopilación de datos estadísticos; se les encargan labores rutinarias que ponen en segundo plano las de

programación, o se los usa como organismos de estudio de los asuntos más variados. No se les da el apoyo político necesario para que puedan cumplir sus funciones y suelen quedar desconectados de los organismos centrales de planificación, de los organismos operativos del respectivo ministerio, y de los organismos descentralizados y autónomos de su sector.

La planificación regional ha encontrado asimismo múltiples obstáculos, entre ellos la falta de coincidencia entre la jurisdicción política y la regionalización económica. Como en muchos casos las regiones que pudieran considerarse como base de planificación contienen distintas circunscripciones políticas, cada una con intereses propios y con grupos de presión provincial, estatal o local, es muy difícil aunar criterios y marchar hacia objetivos comunes. Además, se da el caso de que algunos gobiernos provinciales o estatales tienen una gran debilidad administrativa o no participan suficientemente en la promoción del desarrollo socioeconómico.

Los problemas mencionados constituyen en último término otras tantas manifestaciones del hecho de que los organismos de planificación han venido, en general, a superponerse a una estructura administrativa que no se ha adecuado a las exigencias que envuelve la aplicación de una política planificada de desarrollo.

En los últimos años, varios países han instalado oficinas centrales de organización y métodos, a las cuales se ha encargado la responsabilidad de la reforma administrativa. En muchos casos, estas oficinas centrales no han tenido conexión con los organismos del sistema de planificación, ni con aquellos encargados de la administración de personal y de presupuesto, quedando así la acción de reforma totalmente aislada de aquellas del desarrollo nacional. Así pues, si bien indirectamente los esfuerzos generales de planificación han concentrado la preocupación por las tareas de modernización administrativa, éstas han tendido a emprenderse en forma aislada de las políticas de desarrollo económico.

5. La "operatividad" de los planes

Además de los problemas que derivan de la organización administrativa y la posición que en ella ocupan los mecanismos de planificación, hay otras razones que contribuyen a acentuar el distanciamiento entre éstos y las autoridades de decisión.

Se trata en lo esencial de que los planes elaborados hasta ahora cubren sólo parcialmente el proceso de planificación; en otras palabras, el esfuerzo no ha llegado a completarse, tanto desde el punto de vista de los planes que se han elaborado como de la instauración y funcionamiento de mecanismos eficaces de revisión periódica de los mismos y de control y evaluación de su aplicación práctica.

Muchos de los planes globales que se han elaborado incorporan previsiones que se apoyan en un mejoramiento - a veces importante - de las tendencias anteriores y en la previsión de posibles limitaciones, pero a menudo no especifican las medidas que pueden conducir a los resultados deseados; con ello, los planes globales dejan un gran vacío entre las consideraciones macroeconómicas y las orientaciones generales, de una parte, y su instrumentación en medidas de políticas concretas (monetaria, cambiaria, fiscal) y planes operativos de otra. En el otro extremo, algunos de los planes de acción inmediata que se han puesto en práctica se limitan a reunir iniciativas parciales y determinados proyectos específicos, sin evaluarlos - con frecuencia - a la luz de perspectivas de mayor alcance.

La insuficiencia de un "puente" eficaz entre las dos dimensiones del esfuerzo ha perjudicado por igual a los planes resultantes de uno y otro carácter; unos porque tienen muy disminuida su viabilidad práctica de ejecución, y otros porque no atacan los escollos fundamentales al desarrollo. En esa ausencia de nexos eficaces entre las formulaciones globales de largo plazo, y las correspondientes definiciones específicas, en término de uso de los distintos instrumentos de política económica y de movilización y asignación de recursos, se encuentra una de las fallas principales que sigue afectando la planificación en América Latina.

Esa situación parece derivar tanto de insuficiencias en la definición de la política de desarrollo como de que no se ha llegado a diseñar y aplicar mecanismos eficientes de planificación de corto plazo.

i) Las definiciones de política de desarrollo

Lo primero se refleja, por ejemplo, en el hecho de que en general las metas de crecimiento que incorporan los planes de largo plazo no se expresan en términos de ocupación, productividad y calificación de recursos humanos. Pese a la importancia y magnitud que asume el problema en América Latina, la generalidad de los planes no consideran de modo explícito el problema de la población subempleada y, dentro de la ocupada, se presta escasa atención a su estructura profesional y su perfil educativo; no se consideran suficientemente los problemas de oferta y demanda de mano de obra, ni la coherencia entre las metas de expansión económica fijadas en el plan y las disponibilidades de mano de obra, sobre todo la calificada. El problema de las diferencias sectoriales de productividad y la absorción del progreso técnico apenas se enuncia en la mayoría de los planes, y las proposiciones al respecto quedan a un alto nivel de generalidad, sin que se lo analice a fondo y en detalle.

Algo similar ocurre con relación al alto grado de concentración del ingreso latinoamericano, cuya persistencia constituye otro factor de notoria influencia en el desarrollo de la región. Con frecuencia, los planes recogen el problema en el diagnóstico, e incluso llegan a enumerar determinadas medidas generales para atenuarlo (absorción de desempleo, aumentos de productividad, políticas de precios y salarios, fiscal, de gastos públicos y educación); pero no traducen esos enunciados en términos concretos ni consideran las repercusiones sobre la distribución del ingreso que quedan implícitas en sus metas y en sus proposiciones para alcanzarlas.

Desde otro ángulo, si bien ha venido generalizándose en América Latina la aceptación de un concepto amplio e integral de desarrollo, en que los factores económicos y sociales aparecen estrechamente entrelazados, sigue en pie el problema práctico muy concreto de cómo decidir sobre las asignaciones a determinados "servicios sociales" (educación, vivienda y salud pública) y a la expansión de la infraestructura económica y el aparato

directamente productivo. En ausencia de pautas objetivas, las decisiones siguen influidas en última instancia por factores circunstanciales, poder de las autoridades responsables de los campos correspondientes, o consideraciones políticas del momento. Por fuerza de los hechos mismos más que como resultado de propósitos deliberados, la importancia relativa de esos gastos sociales ha venido acrecentándose rápidamente en la mayoría de los países de la región, favorecidos además, por las orientaciones de la contribución exterior en los últimos años. Es dudoso hasta dónde pueda mantenerse esa canalización del esfuerzo, en la medida en que no se avanza con intensidad semejante en la ampliación de la base económica que ha de sostenerlo; además, comienzan a surgir serias dudas sobre la eficacia de algunas acciones en esas materias en relación con determinados estratos sociales, desde el momento que se encaminan a atenuar déficit que en último término constituyen la expresión visible de problemas más hondos de marginalidad económica y social. Todo esto está planteando responsabilidades muy serias a los encargados de la planificación, sin que se haya acumulado experiencia suficiente para enfrentarlas con auxilio de un instrumental técnico adecuado ni se hayan adoptado las correspondientes decisiones políticas.

Cabría señalar por último que, con excepción de Centroamérica, la mayoría de los planes latinoamericanos de desarrollo no analiza ni incorpora explícitamente las perspectivas de la integración económica de la región como una variable que condicione las orientaciones del desarrollo interno. La integración parece seguir su propio curso, por canales a los que el esfuerzo de planificación permanece relativamente ajeno. Sin desconocer la presencia de algunas causas de fondo, parecería razonable pensar que influye también en esa separación el hecho de que la integración económica plantea problemas nuevos, para cuyo enfrentamiento los funcionarios técnicos de planificación no disponen de suficientes instrumentos metodológicos.

ii) Los mecanismos de corto plazo

El segundo problema radica en que no se ha llegado todavía a diseñar y poner en marcha los instrumentos técnicos necesarios para completar el proceso de planificación en sus diversas fases, de modo que las orientaciones generales de política económica se traduzcan efectivamente en programas de acción inmediata.

Aunque ha habido progreso apreciable en los mecanismos de asignación de recursos del sector público, a través de planes de inversión pública de mediano plazo y la incorporación de técnicas de presupuestos por programas para los presupuestos gubernativos anuales, subsisten problemas importantes y no se registra igual avance en materia de planes operativos anuales, de programas de política económica, utilización de presupuestos económicos anuales, etc.

Por ejemplo, en la aplicación de los planes de inversión pública cabe observar apreciables desajustes entre sus metas y las previsiones de financiamiento, sea porque las reformas impositivas en que se basan no se cumplen en la magnitud y plazos esperados, por la demora de los créditos internacionales o problemas especiales de financiamiento de los gastos locales, o porque cualquier escasez no prevista de recursos financieros en el sector público afecta mucho más a la inversión que al gasto corriente. Con frecuencia se sobreestima la capacidad operativa de la administración nacional para cumplir nuevas o mayores acciones, por la falta de criterios o mecanismos apropiados para evaluar objetivamente esa capacidad, si bien se han registrado algunos progresos significativos en esta materia; en cambio, se subestima por lo general la magnitud de las obras en ejecución y la rigidez consiguiente en la asignación de recursos derivada de la prioridad que, salvo excepciones, tiene que atribuirse a proyectos parcialmente ejecutados.

El presupuesto por programas como expresión formal de los presupuestos públicos anuales ha sido adoptado por la mayoría de los países de la región, y la reciente constitución política del Uruguay establece la obligación del Poder Ejecutivo de presentar el presupuesto general clasificado por programas. En cambio, no ha registrado igual avance la preparación de planes operativos anuales, tarea que sólo Venezuela ha abordado en forma sistemática. La elaboración de modelos de experimentación numérica para análisis de política económica se encuentra en etapa de investigación y ensayo, principalmente en Venezuela y Chile. En cuanto al presupuesto económico nacional, las únicas experiencias concretas efectuadas hasta

la fecha han tenido lugar en Argentina, donde se lo ha elaborado comprendiendo un conjunto de previsiones cuantitativas respecto al comportamiento probable de las principales variables macroeconómicas - incluyendo la inversión privada - y la compatibilidad del gasto público con la situación y los requerimientos de la economía nacional.

La disociación que todavía subsiste en alto grado entre los planes y la conducción de la política económica suele ser patente en los países que enfrentan presiones inflacionarias agudas y persistentes. En ellos, no sólo se plantean los problemas prácticos asociados al nivel y sistema de precios que han de tenerse en cuenta en la elaboración de los planes, sino también la cuestión de fondo sobre la coherencia entre los objetivos de los planes y las exigencias de las políticas de estabilización. La creciente preocupación por este problema ha llevado a preparar planes encaminados específicamente a esa finalidad. Lo más frecuente es, sin embargo, que de hecho se hayan superpuesto dos políticas no siempre conciliadas y a menudo contradictorias: la que implícita o explícitamente corresponde a los planes de desarrollo o se inspira en ellos, y la que se encamina hacia la estabilización como objetivo principal.

iii) Los mecanismos de control de la ejecución de los planes

El escaso avance en la formulación y puesta en práctica de planes operativos se refleja con claridad en la ausencia de mecanismos apropiados para controlar la ejecución de los planes, evaluar los problemas que van surgiendo en su aplicación y apoyar las rectificaciones oportunas cuya necesidad vaya así poniéndose de manifiesto.

En este sentido, no se trata sólo de la instauración de los organismos administrativos a que se encomienden esas funciones, sino también y muy especialmente de que se estudien y propongan técnicas de evaluación que se adapten con propiedad a las condiciones latinoamericanas.

/...

6. Los proyectos específicos de inversión

No cabe duda que la disponibilidad insuficiente de proyectos específicos de inversión ha constituido obstáculo importante para la realización efectiva de los planes latinoamericanos de desarrollo.

El tema fue examinado con detenimiento en un seminario reciente, cuyas sugerencias parece apropiado resumir.9/

Una de ellas se refiere al concepto mismo de "proyecto", y a la necesidad de interpretarlo - particularmente en las condiciones presentes de las economías latinoamericanas - con gran amplitud, de modo que comprenda "toda unidad de actividad que permite materializar un plan de desarrollo".

La persistencia en la escasez de proyectos a pesar de los progresos en determinados factores inmediatos que suelen considerarse como determinantes, lleva a suponer la presencia de otras causas de fondo, colocan la insuficiencia de proyectos como una manifestación más de la debilidad de los mecanismos de decisión y ejecución. La escasez de proyectos no es ahora más aguda que antes en términos absolutos, sino al contrario. Lo que parece ocurrir es que las políticas tradicionales de desarrollo no planificado ofrecían de una manera u otra estímulos a la iniciativa pública y privada, que se traducían en la formulación de determinados proyectos, algunos de señalada importancia; actualmente continúa dándose esa corriente continua de decisiones de inversión, parte de las cuales se hace efectiva a través de proyectos, pero la planificación ha venido a imponer exigencias adicionales mucho mayores.

En primer lugar, se requiere ahora que los proyectos respondan a determinados objetivos y metas de inversión que incorporan los planes, y se encuadren en ciertas estrategias de conjunto. En tanto no se definan con claridad, esos objetivos y esa política de conjunto no

---

9/ Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y efectuado en Santiago de Chile el 6 al 14 de julio de 1965.

ofrecen estímulos suficientes a la generación de proyectos apropiados, ni configuran de por sí proyectos estratégicos. Un ejemplo ilustrativo puede ser el de la integración económica de América Latina, frente a la que difícilmente podrían surgir iniciativas públicas o privadas expresadas en proyectos específicos mientras no se adopten las decisiones y compromisos políticos a los niveles correspondientes.

En segundo lugar, la planificación exige no sólo disponer de cierto número de proyectos, sino que los condiciona a un orden de prelación adecuado a la coherencia entre proyectos y grupos de proyectos de forma que se tengan en cuenta sus efectos directos e indirectos sobre el conjunto de la economía.

Mirado por ese prisma, el problema de la promoción de proyectos, su identificación, preparación, evaluación y ejecución, queda estrechamente vinculado con el establecimiento de un sistema de planificación efectivo, y con las reformas administrativas que sean necesarias. Por supuesto, no cabe desconocer las dificultades que limitan la posibilidad de traducir rápidamente una estrategia de desarrollo en planes operativos, además de aquellas que se relacionan con la insuficiencia de personal capacitado y de experiencia y recursos técnicos. Al elaborarse los primeros planes, una alta proporción de la capacidad de inversión - sobre todo del sector público - se encuentra comprometida por proyectos en ejecución, que sólo ocasionalmente es posible sustituir por otros proyectos que se ajustan mejor a los lineamientos de los nuevos planes. En otro sentido, el período de maduración de proyectos de cierta envergadura suele ser más largo, como lo sugiere la experiencia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en cuanto a que un proyecto importante de energía o transporte puede tomar de 3 a 5 o más años desde el momento que se toma la decisión de emprender los estudios económicos y de ingeniería hasta que se completen como para aprobar su financiamiento y entrar a la etapa de ejecución.

7. Problemas de información

El perfeccionamiento del proceso de planificación encuentra en América Latina un obstáculo importante en la disponibilidad y calidad de la información básica en que se apoya. Esto se refiere principal pero no exclusivamente a la afluencia de informaciones estadísticas.

Se observan notorias deficiencias en la cantidad, calidad y oportunidad de antecedentes que son fundamentales para la planificación. Además, el esfuerzo de planificación no ha reivindicado por completo la importancia de la función estadística. Por lo general, las oficinas nacionales de estadística ocupan un lugar muy subalterno en el conjunto de la administración pública; es común que sus empleados tengan muy bajos sueldos y que se las provea con personal residual; son pocas las que cuentan con recursos financieros y con equipo mecánico adecuado para realizar una eficiente recolección y elaboración de datos. Desde otro ángulo, existen fallas en la legislación que haga obligatorio el suministro de ciertos datos y, sobre todo, en los mecanismos de cumplimiento; no están suficientemente coordinados los diferentes servicios estadísticos sectoriales, regionales y locales, ni se han elaborado programas estadísticos nacionales.

En las relaciones con los usuarios también se advierten problemas, incluido el de una deficiente evaluación de las necesidades de información que tienen la administración pública y los sectores privados; además, no se han establecido canales eficaces para que quienes suministran los datos puedan utilizarlos a su vez como guía para adoptar decisiones. En particular, las relaciones con las oficinas de planificación suelen caracterizarse por la demanda esporádica de datos, que éstas formulan en el momento de elaborar el plan; pero no ha llegado a sistematizarse ni menos a extenderse a la organización de una corriente constante y oportuna de información que facilite la revisión y evaluación periódica de los planes.

Los datos son de calidad desigual, según los sectores de que se trate. Los que se elaboran con mayor precisión son los de comercio exterior, seguidos por los de población; en cambio, son particularmente pobres los de comercio interno, servicios, construcciones, transporte por carretera y ocupación. En los casos en que se trabaja sobre la base de censos,

existe una falta de continuidad que lleva, por ejemplo, a preparar un nuevo registro de empresas con ocasión de cada censo industrial, en lugar de actualizar permanentemente el anterior.

En cuanto a la elaboración, suele incurrirse en demoras, que en casos recientes han tendido a salvarse mediante la preparación de muestras. Otra deficiencia radica en la falta de preparación sistemática y continua de indicadores que permitan seguir la evolución económica de corto plazo. Por último, la provisión de las informaciones suele realizarse con excesivo retardo.

B. PROBLEMAS EXTERNOS

Las limitaciones y obstáculos a que se ha hecho referencia en la sección anterior han constituido sin ninguna duda factores que han restado eficacia a la planificación. Su superación paulatina depende a su vez de decisiones internas y del perfeccionamiento progresivo de los propios mecanismos de planificación. Pero junto a ellos debe destacarse también que la ejecución de los planes latinoamericanos de desarrollo ha encontrado, y continúa haciéndolo, obstáculos muy serios derivados de la evolución de las transacciones comerciales y financieras con el exterior.

Se trata de factores que bien pudieran calificarse como "exógenos", no sólo porque escapan en lo esencial a la esfera de acción del país o porque representan la presencia de nuevas circunstancias difícilmente previsibles en la etapa de formulación de los planes, sino principalmente porque vienen a modificar el cuadro económico general que se suponía condicionaría su ejecución.

Esta situación se advierte con toda claridad cuando se examinan las tendencias recientes. En el breve período transcurrido desde que comenzaron a generalizarse los esfuerzos de planificación, adquirieron magnitud apreciable varios fenómenos de particular incidencia: la insuficiencia e inestabilidad del crecimiento de las exportaciones, los compromisos derivados del endeudamiento exterior, las exigencias de reconstitución de la posición de oro y divisas, y - como consecuencia de esos factores - un curso irregular de las importaciones y la necesidad de políticas restrictivas de las compras externas.

1. Evolución de las exportaciones

La irregularidad en el crecimiento de las exportaciones queda de manifiesto si se tiene en cuenta que las tasas anuales de expansión en términos de volumen han fluctuado entre un máximo de 9.2 por ciento en 1962 y un mínimo de 2.2 por ciento en 1964, en tanto que la cifra correspondiente a 1966 fue de 4 por ciento. Se trata además de promedios para la región en su conjunto, determinados por fluctuaciones a veces muy violentas en la situación de determinados países que incluyen marcados descensos en sus niveles absolutos.

Su evolución en términos de valor corriente ha sido algo más sostenida. Sin embargo, en lo que va corrido del presente decenio se ha registrado una pérdida apreciable en la participación relativa de América Latina en las corrientes del comercio mundial. Particularmente marcado es el descenso de su participación en el total de las importaciones de los Estados Unidos - desde alrededor de 21 por ciento en el trienio 1960-62 a menos de 16 por ciento en 1966 -, pero también apreciable en el caso de la Comunidad Económica Europea (de 6.0 a 5.5 por ciento) y la Asociación Europea de Libre Comercio (de 5.4 a 4.2 por ciento), disminuciones que no han sido compensadas por el incremento sustancial del comercio intra-latinoamericano.

En el transcurso de esta evolución reciente cabe reconocer la influencia de factores estructurales e institucionales bien conocidos, derivados del carácter predominantemente primario de las exportaciones latinoamericanas y su escasa diversificación, así como de las limitaciones, obstáculos y modalidades adversas que continúan rigiendo el comercio mundial. Aunque en parte el problema sea atribuible también a la insuficiencia de las políticas internas de promoción de exportaciones, no está demás recordar los graves desequilibrios previstos cuando se proyecta el monto futuro de las exportaciones apoyándose en las tendencias de los últimos 15 años y se lo compara con la demanda potencial de importaciones. En efecto, se ha estimado que en tales condiciones el déficit virtual del comercio podría representar hacia 1975 magnitudes que oscilan entre los 4 600 y los 5 500 millones de dólares, a precios de 1960. Si a un déficit de la balanza comercial de esa cuantía se agregan los montos que podrían requerirse para financiar los egresos de amortizaciones, intereses y utilidades, se concluye que las exigencias de nuevos aportes de capitales extranjeros quedarían fuera de toda posibilidad de concretarse.

2. El endeudamiento exterior

En la presente década, la afluencia bruta de capitales externos ha alcanzado altos niveles y crecido rápidamente, como lo pone de manifiesto el hecho de que sólo la deuda externa pública de la región en su conjunto ha pasado de 6 100 millones de dólares en 1960 a más de 12 000 millones de dólares en 1966.

Ello no se ha traducido en una contribución neta igualmente significativa al financiamiento del desarrollo latinoamericano. Por el contrario, y como consecuencia de los compromisos que derivan del propio endeudamiento y de otros factores, el financiamiento neto externo - definido aquí como el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos - ha disminuido en forma apreciable: representó unos 1 100 millones de dólares en 1961, alcanzó su máximo en 1962 (1 230 millones) y declinó rápidamente hasta representar sólo 500 millones de dólares en 1965, nivel del que se recuperó parcialmente en 1966 cuando alcanzó a 950 millones de dólares. Una vez más cabe señalar, además de su tendencia adversa, las apreciables variaciones anuales de variables que suelen representar factores estratégicos en la ejecución de los planes.

La severidad con que se ha planteado el problema en determinados países ha motivado varios arreglos de renegociación de la deuda acumulada, consolidando y reconvirtiendo préstamos a fin de atenuar sus efectos inmediatos sobre el balance de pagos. De otra parte, ha habido progresos importantes en materia de los campos a que se extiende la contribución financiera exterior y las modalidades en que se la otorga. Sin embargo, cabe señalar que las tasas de interés de algunos préstamos externos han aumentado en los dos últimos años.

A lo anterior se agrega el hecho de que en general los plazos de amortización de los préstamos son relativamente muy cortos. Se ha estimado que en un balance de la situación al 31 de diciembre de 1964 la deuda clasificada según plazos originales se componía en 18 por ciento de plazos inferiores a 5 años, 28 por ciento de 5 a 10 años y 54 por ciento a más de 10 años; pero considerando los plazos efectivamente vigentes en aquella fecha la situación era extraordinariamente severa: un 47 por ciento de la deuda total debía amortizarse en los próximos 5 años, 24 por ciento de 5 a 10 años, y 29 por ciento a más de 10 años.

3. Otros factores

A los anteriores se agregan todavía otros factores que han significado disminuir los efectos ya insuficientes del crecimiento de las exportaciones sobre la capacidad efectiva de importación. Así ha ocurrido en los últimos

años con la necesidad de reconstituir un nivel razonable de reservas internacionales. La posición bruta de oro y divisas de la región en su conjunto representaba en 1960, 3 000 millones de dólares y se contrajo fuertemente en los dos años siguientes hasta descender a 2 200 millones en 1962; el esfuerzo posterior se tradujo en una recuperación que las llevó a 3 200 millones de dólares en 1965. En otras palabras, en el curso de esos tres años hubieron de emplearse 1 000 millones de dólares en la reconstitución de reservas. Además, el pasivo de las autoridades monetarias, incluidos los préstamos de balance de pagos, se redujo en igual período en 500 millones de dólares. En suma, por esos conceptos se restó del poder de compra de las exportaciones un total de 1 500 millones de dólares entre 1962 y 1965.

Análogos efectos ha tenido la evolución de la relación de precios del intercambio exterior. Aunque su comportamiento no ha sido particularmente desfavorable en el curso de esta década, las pérdidas por efectos de la relación de intercambio medidas respecto a 1960 representan alrededor de 1 000 millones de dólares para América Latina en su conjunto en el total de los años comprendidos entre 1961 y 1966. Su impacto se ha hecho sentir con especial fuerza en países determinados; por ejemplo, con iguales períodos de referencia, las pérdidas han representado 1 800 millones de dólares para Venezuela y no menos de 500 millones de dólares para el Brasil.

4. La evolución de las importaciones

Los factores anteriores han determinado un curso irregular de las importaciones y han llevado en varios casos a la necesidad de adoptar políticas restrictivas de las compras externas. Con ello, se debilitaron las posibilidades de acrecentar abastecimientos que resultaban particularmente importantes para llevar a cabo la política de desarrollo y ejecutar los planes correspondientes.

En 1960, el valor de las importaciones de bienes y servicios prácticamente igualaba al valor de las exportaciones, alrededor de 8 600 millones de dólares en ambos casos. Sólo en 1964 pudo alcanzarse un nivel de importaciones comparable al que se había registrado en 1957 (unos 9 300 millones de dólares). Pero aún más significativo es el hecho de que en los últimos

años las importaciones no pudieron expandirse con intensidad comparable a las exportaciones, acrecentando un excedente apreciable de estas últimas que en 1966 llegó a representar más de 1 200 millones de dólares; en efecto, el valor de las exportaciones fue de unos 12 000 millones de dólares, en tanto que las compras externas de bienes y servicios representaron 10 760 millones.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES

Como todo proceso en curso de realización, la planificación requiere completarse y perfeccionarse. Hasta ahora, parece haberse cumplido en América Latina una etapa inicial, en cuyo transcurso se crearon organismos de planificación, se elaboraron planes de distinta naturaleza, se dieron pasos importantes en la definición de políticas coherentes de desarrollo, se avanzó en una creciente racionalización en la asignación de los recursos públicos, se capacitó un amplio grupo de profesionales en técnicas nuevas en la región y se acumuló una valiosa experiencia. Al mismo tiempo, quedaron de manifiesto limitaciones y obstáculos de diverso orden, desde unos muy generales - como el del respaldo político que requiere la planificación, la insuficiencia de las definiciones de estrategia global de desarrollo, la ausencia de nexos eficaces entre esas orientaciones y los mecanismos de decisión y acción inmediatas - hasta otros muy específicos.

La superación progresiva de tales limitaciones y obstáculos vendría a representar en cierto modo una nueva etapa de la planificación en América Latina, que se caracterizaría por una mejor formulación y sobre todo una mayor eficacia en la ejecución de los planes de desarrollo. A esos efectos, parece oportuno tratar de extraer del análisis anterior unas cuantas conclusiones que, sometidas a una evaluación más detenida, pudieran resultar útiles a los organismos nacionales y a los mecanismos de cooperación financiera y técnica exterior correspondientes.

1. <u>Los mecanismos nacionales</u>

   a) Es necesario completar los sistemas de planificación desarrollados hasta el presente.

      Ello envuelve esfuerzos adicionales en varias direcciones, entre las que destacan en particular las dos siguientes:

      i) se requiere una complementación más eficaz entre los planes globales de orientación general y los mecanismos de acción de corto plazo, preferentemente en forma de planes operativos anuales que incorporen las decisiones pertinentes en materia de movilización y asignación de recursos e involucren programas detallados de política económica;

ii) se necesita añadir a las funciones de formulación y puesta en marcha de los planes las de evaluación y control periódicos de su ejecución, y establecer en consecuencia los mecanismos adecuados para cumplirlas.

b) Es necesario vincular más estrechamente las labores de los sistemas de planificación a los objetivos prioritarios de la política de desarrollo de largo y corto plazo.

Ello involucra también acciones diversas, entre las que destacan:

i) las relaciones de la planificación en el ámbito nacional con los propósitos de integración económica latinoamericana;

ii) las relaciones de la planificación con los problemas de absorción del progreso técnico, ocupación y capacitación de los recursos humanos, distribución del ingreso y mejoramiento de las condiciones de vida de la población;

iii) las relaciones de la planificación con los esfuerzos de contención de las presiones inflacionarias.

c) Es necesario fortalecer las vinculaciones entre los organismos de planificación y las autoridades políticas, el conjunto de la administración nacional y los sectores privados.

Entre otras cosas, ello puede significar:

i) una revisión cuidadosa de las formas en que se relacionan las oficinas de planificación con las autoridades nacionales de más alto nivel;

ii) una consideración adecuada en los programas de reorganización administrativa de las vinculaciones entre los mecanismos de planificación y los centros de decisión, ya sean éstos de carácter general, sectorial o regional;

iii) el establecimiento o perfeccionamiento de canales apropiados de participación y comunicación con las diferentes entidades representativas del sector privado (partidos políticos, organizaciones sindicales, asociaciones de empresarios, etc.).

/...

d) Es necesario profundizar en el conocimiento e investigación de instrumentos técnicos eficaces para cumplir cabalmente las distintas tareas de la planificación.

En ese sentido, parece ser particularmente urgente la consideración de temas como los siguientes:

i) los métodos y técnicas de elaboración de planes anuales, incluidos instrumentos como el presupuesto económico nacional;

ii) los métodos y técnicas de evaluación y control de la ejecución de los planes;

iii) los métodos y técnicas que permitan dar adecuada consideración en las definiciones de políticas de desarrollo a temas como los relativos a recursos humanos, integración económica latinoamericana, redistribución del ingreso, y asignación relativa de recursos entre fines sociales y económicos.

e) Es urgente perfeccionar los mecanismos de información de modo que se asegure la disponibilidad, calidad y oportunidad de las estadísticas y antecedentes necesarios para la formulación de planes y el control de su ejecución.

Para cumplir esa finalidad se requiere, entre otras cosas:

i) dar más jerarquía y dotar mejor de recursos humanos y técnicos a las entidades encargadas de la recopilación, tabulación y publicación de informaciones;

ii) definir programas básicos de las informaciones más importantes a fin de que se las atienda con prioridad asegurando el suministro de una corriente continua de datos actualizados;

iii) diseñar y poner en práctica los mecanismos necesarios para el suministro de informaciones relativas a la marcha de la ejecución de los planes.

2. La contribución técnica y financiera exterior [10/]

a) Es necesario sostener y acrecentar la colaboración técnica internacional y de otros mecanismos externos a los esfuerzos nacionales de planificación.

Lejos de disminuir, esas exigencias se hacen mayores en la etapa actual, dejándose sentir particularmente en aspectos como los siguientes:

i) investigación y divulgación de métodos y técnicas sobre los aspectos a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores;

ii) capacitación de personal técnico tanto en las funciones que ya se vienen cumpliendo como en las que habrá que acentuar en el futuro próximo (planes anuales, evaluación y control de ejecución, etc.);

iii) intercambio de experiencias entre los organismos de planificación de los distintos países de la región.

b) Es urgente coordinar de una manera sistemática el suministro de información técnica y de proyecciones concretas sobre aspectos como los siguientes:

i) el crecimiento económico de los distintos países;

ii) las perspectivas de los mercados internacionales en su conjunto, por grupos de productos y por productos específicos;

iii) previsiones sobre disponibilidad y necesidades de financiamiento externo para los países en vías de desarrollo.

c) La contribución financiera exterior ha demostrado ser un factor de gran influencia en los esfuerzos nacionales de planificación. En ese sentido, parece ser particularmente importante que continúen intensificándose los avances ya registrados en modalidades como las siguientes:

10/ No se incluyen en las conclusiones siguientes referencias específicas al comercio exterior, no obstante la importancia que se le atribuye en la ejecución de los planes latinoamericanos de desarrollo, para no entrar en aspectos concernientes a la política económica internacional.

i) el financiamiento de programas que implican acciones simultáneas en distintos campos, y en particular revisar el mecanismo tradicional de financiamiento proyecto por proyecto para tender hacia un sistema que asegure el financiamiento global de los planes de desarrollo y las necesidades de financiamiento suplementario y compensatorio en condiciones adecuadas;

ii) ampliación de los plazos de amortización y rebaja de las tasas de interés para los préstamos externos;

iii) mayor flexibilidad en la asignación de recursos, de modo que no se los condicione al contenido importado de las inversiones correspondientes y puedan cubrir costos locales;

iv) mayor flexibilidad en la utilización de financiamientos externos tendientes a eliminar las ataduras que condicionan determinados préstamos;

v) el apoyo financiero a entidades nacionales e internacionales que se relacionan con la planificación.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Original: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDP.3/A/R.2

LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

NOTAS SOBRE UNA EXPERIENCIA

por

Germánico Salgado
Director del Departamento de Asuntos Económicos
Organización de los Estados Americanos
Washington, D.C.

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

NOTAS SOBRE UNA EXPERIENCIA*

por Germánico Salgado

I. ORIGENES Y DIFUSION DE LOS CONCEPTOS Y MECANISMOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA.

Aún antes de la segunda guerra mundial, en un deseo de organizar la acción para responder a los efectos de la gran depresión, varios países iniciaron una planificación sectorial, especialmente de infraestructura económica. En algunos casos, especialmente México y Chile, estos intentos evolucionaron con continuidad en la II post-guerra, creando sistemas sectoriales de planificación que ahora se hallan plenamente arraigados en la vida institucional y han sido base para una política sistemática en dichos sectores. Sin embargo, solamente desde mediados de la década de los cincuenta, aparece en América Latina una preocupación generalizada por regir la política de desarrollo mediante planes generales que partan de una visión de conjunto de la economía para establecer las prioridades e interrelaciones de los distintos sectores y políticas. Hubo algunos intentos anteriores de preparar planes generales, pero en realidad no superaron los enunciados generales de un programa político y no constituyen un antecedente a un empeño serio de planificación.

Es la conciencia creciente de la necesidad de acelerar el desarrollo, frente a la estrechez económica de un período de debilitamiento en los mercados de exportación, especialmente a partir de 1955, la que llevó a la difusión de la tesis de la planificación y su adopción posterior como el instrumento básico de la acción en la Carta de Punta del Este.

En esta evolución ha sido esencial la Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas. Desde sus primeros trabajos 1/, en los que aparecen ya el deterioro de los términos de intercambio y otros problemas estructurales como los obstáculos fundamentales al desarrollo, la CEPAL propugnó la adopción de una política de desarrollo de largo plazo que suponía la existencia de una planificación.

En 1955 hace explícita la tesis con la publicación de su "Introducción a la Técnica de Programación" 2/. Aún antes de ese año, en sus estudios de países y en la asesoría de sus misiones de asistencia técnica comenzó ya de modo sistemático a promover la creación de mecanismos de planificación y la

---

1. "Estudio Económico de América Latina, 1949" - Secretaría de la Comisión Económica para América Latina - Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos - E/CN.12/164/Rev. 1 - Nueva York, 1951.

2. Naciones Unidas - E/CN.12/363 - Junio, 1955, Nueva York.

* El autor es funcionario de la Organización de los Estados Americanos. Las opiniones expresadas en este trabajo son de su responsabilidad y no comprometen a dicha Organización.

preparación de planes generales de desarrollo. Uno de los primeros países en seguir sus recomendaciones fue Colombia a principios de la década de los 50. Posteriormente, mediante la actividad combinada de los cursos de capacitación en desarrollo económico y los grupos asesores de planificación, se convirtió en la influencia predominante en la rápida difusión posterior de la tesis de la programación económica, misión que ha continuado el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Por su parte, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, interesado en una eficaz preparación y realización de proyectos, especialmente en el terreno de la infraestructura, y también comprometido en estudios de conjunto del desarrollo de países, fue también un promotor de la creación de entidades centrales de planificación y coordinación y la preparación de programas, especialmente de sectores económicos: transportes y energía eléctrica particularmente.

Al llegar 1960, luego de unos cuantos años de condiciones externas adversas, debilitamiento general de la tasa de desarrollo y un clima político tenso, la adhesión a la tesis de la planificación fue uno de los elementos de la política de desarrollo que se proponía para superar esos problemas. En varios países se habían creado órganos centrales de planificación y la preparación de planes recibía la atención y el estímulo de algunos gobiernos. En algunos países habían llegado a posiciones de influencia grupos profesionales preparados en técnicas de planificación y acostumbrados a pensar en ellas como el instrumento esencial de la nueva política económica. La planificación fue, así, una de las tesis centrales del programa de acción que se incorporó a la llamada Carta de Punta del Este suscrita en 1961, cuando el comienzo de la Administración Kennedy hizo posible un planteamiento hemisférico de la acción pro desarrollo de la América Latina.

La Carta de Punta del Este expresa una serie de metas que de hecho suponían una formulación de programas y, lo que es más concreto aún, formalmente establece la obligación de los países de preparar planes de desarrollo económico y social para guíar su política interna y servir de punto de partida a una acción multilateral de cooperación externa. Se establece, además, un procedimiento de evaluación multilateral de planes por un cuerpo independiente de expertos, al que los países pueden recurrir, si así lo desean. A pesar de la inevitable vaguedad del texto en ciertos aspectos esenciales, por ejemplo, las consecuencias que se derivaban de la evaluación para el financiamiento externo, la Carta de Punta del Este introdujo una innovación de trascendencia internacional al sentar las bases de un nuevo estilo de cooperación externa sobre la base de un sistema nacional de planificación.

La Carta de Punta del Este y el programa de Alianza para el Progreso que se funda en ella, trajeron como inmediata consecuencia la creación de órganos centrales de planificación en la casi totalidad de los países de América Latina, y la preparación de planes generales de desarrollo también en la gran mayoría de esos países. El primer plan presentado a evaluación fue el de Colombia, luego en rápida sucesión siguieron otros países. La excepción fueron los países mayores, Brasil y Argentina, que resistieron

desde su origen la tesis de la evaluación formal; en ellos sin embargo, progresó el trabajo de preparación de planes y Argentina terminó el suyo en 1965. En estos momentos está a punto de comenzar la evaluación del Plan de Uruguay y se analiza el nuevo Plan de Venezuela, luego de haber vencido ya el período para el cual rigió el primer plan general de ese país.

No hay duda, sin embargo, que los primeros entusiasmos han pasado ya. La situación varía mucho de país a país, pero en la mayoría de ellos las expectativas que la planificación despertó parecen ser reemplazadas por cierto escepticismo. La preparación de planes o la revisión de los existentes está atrasada en muchos países y es visible que se da menos importancia a esa tarea. Los órganos centrales de planificación, al principio muy afectados por la escasez de personal preparado, pero en actividad intensa por la importancia de los encargos recibidos y la confianza depositada en ellos por los gobiernos, han comenzado a enfrentar crecientes dificultades en relación con otras dependencias del gobierno y, en ocasiones, han perdido su influencia y recursos. Los cambios de gobierno en muchos países han reflejado la modificación de actitudes: si bien en algunos casos se ha fortalecido la planificación, con más frecuencia ésta ha pasado a un segundo plano y los órganos centrales de planificación han sufrido en la continuidad de su trabajo. Sus funciones se han modificado y a menudo ha sido sustituido el personal preparado que había ganado la experiencia de los primeros intentos. Lo sucedido anuncia la llegada de una crisis para la planificación y el objetivo de este artículo es identificar sus causas y el cambio de rumbo que parece indispensable para preservar un instrumento técnico y político de gran valor para la política de desarrollo.

II. LOS RESULTADOS DE LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE PLANIFICACION

La confianza en la planificación ha recibido su primer golpe con la evolución económica reciente de la América Latina. La tasa de crecimiento del producto interno bruto por habitante en el perído 1960-65, si bien superior a la de los cinco años anteriores, es inferior en promedio a la conseguida de 1950 a 1955. La meta mínima señalada por la Carta de Punta del Este (2.5%) se alcanzó en los años 1964 y 1965. Los resultados están sobre todo influidos por las oscilaciones de actividad de algunos de los mayores países de la región (Argentina y Brasil) los cuales, por otra parte, no han superado todavía las tendencias del crecimiento lento y la inestabilidad. Varios países han conseguido en los últimos años un rápido crecimiento al impulso de mercados externos favorables, pero otros de los medianos y pequeños han continuado con un crecimiento lento o irregular y han visto agudizarse sus problemas económicos hasta un grado, en ocasiones, crítico. Además, aún la tasa para la región en su conjunto, al parecer ha sufrido un descenso en 1966 y esta tendencia abarca aproximadamente la mitad de los países. En resumen, el período no muestra un cambio digno de nota en las tendencias del desarrollo de América Latina 1/.

---

1. Ver "El futuro del desarrollo de América Latina y la Alianza para el Progreso" - CIES/847-OEA/Ser.H/X.8-Unión Panamericana, Washington, D.C. 1966, pág. 7. Ver también "Políticas de desarrollo y estabilización en América Latina: algunos problemas" -Roque Carranza-Naciones Unidas-Comité de Planificación del Desarrollo-Segundo Período de Sesiones-E/AC.54/L.4-1967. Mim. Por falta de información comparable no se ha incluido a Cuba, a la cual tampoco se refieren las observaciones que se hacen en este trabajo en relación con la planificación.

Al limitarse a los resultados más concretos de la acción del gobierno, que son los que la opinión popular suele tener más a la vista, es decir las inversiones, la comparación entre lo hecho y lo planeado es, en general, poco alentadora. En lo que se refiere a inversiones, aún al hacer abstracción de los efectos adversos sobre el nivel de actividades de las fluctuaciones de la exportación, en la mayoría de los casos, ni en cuantía ni en distribución, lo realizado concuerda con lo planeado. En algunas ocasiones la diferencia es tal que es evidente que lo realizado se guía por prioridades distintas que las planeadas, siendo claro que el Plan no fue otra cosa que un documento de remota referencia para la acción del gobierno. Es cierto que en la mayoría de los países, la estructura de la inversión sigue las líneas recomendadas por la Carta de Punta del Este y tiende a dar una mayor participación a las llamadas "inversiones sociales" pero, por las expectativas creadas, es quizás en los programas correspondientes donde las realizaciones se alejan más de las metas fijadas. Un ejemplo relevante lo dan los programas de vivienda.

No es notorio tampoco que está cerca el cambio de rumbo decisivo que se quiso dar a la política de desarrollo con la realización conjunta de las llamadas reformas básicas: agraria, tributaria, administrativa y educacional. Se ha avanzado en los campos tributario y educacional, en algunos casos con vigor. Se ha hecho en cambio muy poco en cuanto a la transformación de la estructura agraria y la reforma administrativa. En conjunto, ponderando activos y pasivos, no hay evidencia de que la voluntad de cambio lleve a una transformación de estructuras. En la opinión popular pesa, así, la impresión de que la política económica no ha cambiado en tono ni en sustancia. Se han hecho progresos en ciertos campos y se ha emprendido en reformas, pero la política económica no tiene el empuje ni el grado de coordinación disciplinada que pareció ser la característica de la planificación.

Tampoco el haber iniciado una planificación trajo cambios sustanciales en los métodos de la cooperación externa y este hecho puede influir, y ha influido, en la actitud hacia ella de las clases dirigentes. En el contexto de la política latinoamericana, en muchos países la adopción formal de la planificación fue una decisión en la que pesó mucho la idea de que, al ser parte de un programa de cooperación externa en el ámbito interamericano, la planificación era un requisito instrumental para permitir una acción destinada a defender o compensar a los países por la crónica inestabilidad de las variables externas del proceso de desarrollo, fundamentalmente el comercio exterior, y complementar sus recursos en el grado necesario para mantener una enérgica política de desarrollo. En la práctica, los progresos conseguidos en el financiamiento público -aumentaron considerablemente las corrientes brutas de préstamos- no estuvieron directamente relacionados con el esfuerzo de planificación. En la gran mayoría de los casos no hubo una modificación perceptible en los métodos de financiamiento público y salvo casos excepcionales, los planes no fueron asociados con modalidades de financiamiento global. Por lo pronto no interesa examinar en qué medida habría sido posible ligar el financiamiento con los planes económicos; la referencia se hace tan sólo para señalar que, también en este caso, hubo una expectativa que no se cumplió.

En cuanto al comercio exterior, en los últimos tres años, por fortuna, las tendencias de los mercados han sido relativamente favorables a varios de los productos básicos de exportación de América Latina; pero en los casos en que hubo debilitamientos, especialmente los productos agrícolas tropicales, no hubo acción de significación por parte de la comunidad internacional, salvo en cuanto al café.

A la luz de estas experiencias, algunos de los grupos dirigentes de la América Latina han comenzado a mirar la planificación como un instrumento engorroso y, como lo veremos luego, peligroso para sus propios intereses, que no tiene como contrapartida sino consecuencias intrascendentes en el plano internacional. Con frecuencia faltó una real convicción en la adopción del principio de la planificación. Se aceptaron las formas exteriores del sistema de planificación, sin conciencia plena del sentido de disciplina que la planificación implica ni la transformación de estructuras político-administrativas que ella exige. Quizás era inevitable que, en sus primeros momentos, el planificar fuera un elemento de un ritual que debía dar respetabilidad y acogida externa a la política económica nacional. La falta de respuesta externa quitó el sentido de ese ritual para dichos grupos dirigentes.

Hay, pues, un matiz de escepticismo en la actitud hacia la planificación tanto de las clases dirigentes como, en general, de la opinión pública. Buena parte de la decepción es el retroceso normal de las expectativas ante el optimismo de las declaraciones oficiales de los primeros momentos, entre ellas la misma Carta de Punta del Este; pero en el naciente desaliento hay, según lo indicado, un hecho más profundo que puede sintetizarse así: la adopción de la planificación no trajo cambios trascendentales en la política económica ni en el estilo de gobierno tradicional.

Con toda su verdad, esta opinión final oculta muchos logros auténticos de planificación, poco espectaculares, pero que constituyen los gérmenes del cambio al que hay que llegar en el próximo período. En resumen estas consecuencias positivas son las siguientes:

1. La creación de una base institucional más apta para una política de desarrollo.

En mayor o menor grado en casi todos los países se han creado algunos de los elementos de un sistema de planificación. Por lo pronto, esa creación se limita por lo general a los mecanismos de orientación, fundamentalmente, al órgano central de planificación, y la racionalización de ciertos procesos que ligan la orientación con las decisiones, como es el caso del presupuesto del Estado. Por otro lado, se ha progresado en la preparación de proyectos y la creación de mecanismos de promoción. En ciertos casos, notablemente en el de Uruguay, la planificación fue la ocasión para establecer una relación con el sector privado que no habría existido de otro modo. Aún fragmentariamente, es decir para ciertos sectores, ésto ha sucedido también en otros países. Sin entrar en detalles, puede afirmarse que América Latina cuenta ahora con una base institucional más eficaz y diversificada,

con mayor aptitud para implantar gradualmente una racionalización de la política económica y establecer la necesaria coordinación. La creación de órganos centrales de planificación ha sido el elemento inicial de modernización y aún en los casos en que dichos órganos sufrén por su posición jerárquica y por la insuficiencia de recursos son, por lo general, focos de innovación en el sector público. Con cierta frecuencia, además, como ha sucedido en el Ecuador, han servido como elemento de continuidad en una política económica que de otro modo habría sufrido con los frecuentes cambios de gobierno. Hay pues un saldo positivo en lo hecho hasta ahora, aún cuando éste es uno de los aspectos que menos se examina cuando se evalúan los progresos de planificación. En estructuras anticuadas como las de muchas administraciones latinoamericanas, el cambio anotado es de importancia por la fuerza de propagación que pueden llegar a adquirir estas innovaciones.

2. Progreso en el grado de coherencia y coordinación de la política económica.

Paralelamente con la evolución anterior, la política económica ha mejorado en visión de conjunto y en coordinación. Es una diferencia de grado con el pasado, pero existen ya ejemplos destacados aún en situaciones de gran complejidad. En el campo de la producción, por influencia de la metodología de CEPAL, la estrategia de los planes latinoamericanos ha tendido a dar gran importancia a prestar atención a los requisitos de la expansión de la producción en términos de relaciones inter-industriales o complementaridades de políticas. Los instrumentos son muy imperfectos todavía, pero la preocupación existe y su efecto se advierte en la política económica.

Por otra parte, en el campo más sutil de la coherencia entre las políticas financieras con las de producción, las vinculaciones y la coordinación comienza a concentrarse en la realización de los programas de estabilización y desarrollo de algunos de los mayores países de América Latina. Dada la extrema dificultad de la estabilización en el ámbito social y político de esos países, la acción planeada ha debido afinar mucho sus instrumentos para tratar de establecer las relaciones entre una acción gradual de estabilización y el estímulo a la expansión de la producción. Sean cual fueran los resultados finales de esos esfuerzos, es difícil negar la mejora en la calidad de la política económica que suponen esos programas. La racionalización que implica la planificación ha hecho posibles estos intentos de gran complejidad. Sin embargo en otros países, especialmente los menos desarrollados, es todavía muy deficiente la vinculación entre la política monetaria y la de producción.

Por último, como es el caso de los programas de inversiones, se advierte también una mayor conciencia de la necesidad de seguir una secuencia más lógica en la acción. Ello lleva naturalmente a una apreciación más realista de las dificultades del desarrollo y a no menospreciar los aspectos menos espectaculares de la política económica y social. La preocupación por realizar estudios de preinversión y preparar proyectos, son ejemplos de esta preocupación. En todos estos aspectos queda mucho por hacer, pero los progresos son evidentes, y pueden atribuirse a los primeros intentos de planificación.

3. Formación de personal técnico

Es probablemente el logro más concreto y perdurable de los esfuerzos de planificación de los años pasados. No se trata solamente de la preparación de expertos en los diversos campos de la planificación, sino de la constitución de equipos de trabajo hechos a una disciplina que exige una gran coordinación y el hábito de la tarea en común. Aparte de todas las ventajas que pueden derivarse de la formación de especialistas, la planificación ha dado a los países grupos de profesionales jóvenes con parecidas motivaciones y preocupaciones intelectuales. Es un fenómeno semejante, aunque de mayor dimensión, que el que se originó en los programas de preparación de personal en los Bancos Centrales latinoamericanos en las dos décadas pasadas, donde se formó buena parte de los economistas que ahora tienen posiciones de influencia en los gobiernos. En el caso de la planificación, hay el rasgo adicional de que los cuadros técnicos así creados, por primera vez tienen un alcance interdisciplinario. De modo casi inevitable, además, su trabajo los ha estimulado a asumir una actitud política, hecho de trascendencia si se tiene en cuenta la rápida declinación de los grupos dirigentes tradicionales.

III. ORIGEN DE LAS LIMITACIONES OBSERVADAS EN LA PLANIFICACION DE LA AMERICA LATINA.

Hay, por lo mismo, progreso en la gradual consolidación de una base institucional y técnica que, en el futuro, puede hacer posible la realización de una firme política de desarrollo. Ello no contradice, sin embargo, la conclusión de que hasta ahora, la influencia que ha tenido la planificación puede calificarse como superficial. Sin negar mérito a los avances conseguidos y sin desconocer los problemas de la transición cabe, sin embargo, preguntarse que obstáculos se oponen a que la planificación eche raíces más hondas. La verdad es que este primer período preparatorio no puede prolongarse mucho más sin traer desprestigio a la planificación, y a todos interesa que esta reacción, ya perceptible, pueda detenerse a tiempo.

Un análisis detenido de las causas de este fenómeno excede el cometido de este trabajo ya que significaría, en gran medida, el examen de los obstáculos con que tropieza una política de desarrollo. Cabe, sin embargo, la mención a ciertas características salientes del proceso de asimilación de la planificación en muchos de los países de América Latina, las cuales pueden tener trascendencia para comprender los orígenes de esta naciente crisis. La generalización no va a hacer justicia a las condiciones existentes en algunos países, pero con las reservas del caso, puede plantearse válidamente para la mayoría. Estas características son:

1. La persistencia de intereses y formas antagónicas a la política de desarrollo en las estructuras de poder y en las administraciones.

América Latina es un continente en transición; con diferencia de grado, en la vida institucional de sus pueblos persisten relaciones de la

sociedad tradicional. En unos cuantos países el poder de las viejas estructuras se mantiene todavía incólume. En la medida en que éso suceda, la planificación es un elemento extraño y expuesto a las resistencias consiguientes. Baste señalar dos hechos:

a. El antagonismo de los grupos de presión que se benefician con el "status quo".

En teoría puede parecer extraño que se identifique a la planificación como un instrumento de una política de transformación política. En la práctica y con referencia a la América Latina, es un tanto ociosa la discusión sobre el carácter neutro que debería tener la planificación en cuanto técnica. Desde sus orígenes estuvo ligada a una interpretación del subdesarrollo (y del desarrollo) cargada de un contenido político. Ese contenido justifica la disciplina que ella supone. Se deriva de un análisis de la estructura de la economía y la sociedad que postula una política de desarrollo basada en el cambio estructural, una de cuyas consecuencias es la transferencia del poder económico a los grupos empresariales modernos y al Estado. Algunos de los principales elementos de esa política -por ejemplo, la reforma agraria, la sustitución de importaciones, la ampliación de los poderes reguladores y de intervención del Estado- afectan directamente los intereses de ciertos grupos de presión con poder dominante en la vieja sociedad. En la medida en que conserven su influencia, y la conservan en mayor o menor grado en varios países de América Latina, esos grupos reaccionarán contra la planificación como el vehículo de esa política de desarrollo.

b. La inercia con que se mantienen las formas tradicionales de organización y administración gubernamental.

Aparte de su carácter de técnica, la planificación es un arte de gobernar en materia económica y social. Supone, en primer lugar, un cambio en la actitud y los métodos de trabajo de los ejecutivos, inclusive en los más altos niveles de decisión. El plan y su sistema de prioridades se suma a las restricciones externas que limitan la libertad de decisión de los ejecutivos. Para el jefe del ejecutivo esta restricción puede ser meramente formal, pues corresponde a sus atribuciones ordenar la revisión del plan. Pero aún en ese caso, la restricción existe,en cuanto la revisión de un plan exige un procedimiento en que la decisión está expuesta a una serie de pruebas de coherencia y el ajuste final puede significar modificaciones en aspectos muy alejados del aparente campo de influencia de decisión original. En resumen, un plan significa una disciplina que contraría las actitudes y hábitos de trabajo de los ejecutivos de los gobiernos tradicionales latinoamericanos. Tanto en el caso de los dirigentes políticos como en el caso de la burocracia, esa disciplina significa una grave restricción al margen de negociación y de influencia de que pueden hacer uso para fortalecer su posición en el juego político.

No hace falta referirse en detalle a las dificultades que se han encontrado en la reorganización del gobierno para crear un sistema de planificación

con sus mecanismos de orientación, decisión y control. Como antes se indicó, el esfuerzo inicial, de resultados positivos, se concentró en la creación de los mecanismos de orientación: órganos de planificación, central y sectorial. Su consolidación supone una evolución ardua desde una asesoría enfocada a problemas de corto plazo y con una reducida base de información, hasta un sistema de orientación que rodee a los principales centros de decisión y sea capaz de programar sus actividades, lo que implica, entre otros requisitos, un aumento considerable de la calidad y cantidad de información disponible. Luego del empeño inicial, muchos de esos órganos han quedado un poco al margen de la vida administrativa y esa evolución ha tenido por fuerza que detenerse. El resto de la administración con gran frecuencia sigue funcionando de acuerdo con los antiguos moldes: las decisiones se realizan sin conexión apropiada con los mecanismos de orientación y faltan casi por completo sistemas de control de realizaciones que tengan un carácter más operativo que la auditoría tradicional.

Una parte del problema se deriva de la gran dificultad de crear una rutina distinta en la dirección y contenido de los flujos de comunicación. Si bien éste puede parecer un aspecto secundario, es de importancia decisiva para estructurar el sistema de planificación y posibilitar una acción rápida en la ejecución y en el retorno de información necesaria para dar vida al proceso de planificación. Lo sucedido con el presupuesto por programas es un ejemplo de lo difícil que es crear nuevas rutinas en la administración. En muchos países se ha adoptado la presentación de un presupuesto pro programa, pero los instrumentos de control: contabilidad, control físico, etc., o no existen o se mantienen en muchos casos dentro de los antiguos sistemas.

En resumen, tanto desde el punto de vista de los intereses de ciertos grupos de presión que forman parte de las clases dirigentes que predominan en varios países, como desde el ángulo de la organización y administración, la planificación es todavía un elemento extraño en la vida institucional de muchas naciones latinoamericanas. Cabe insistir en la advertencia de que tal conclusión no es generalizable con el mismo rigor a todos los países; en algunos, los antagonismos antes mencionados existen en mucho menor grado y ciertas modalidades de planificación han probado ser muy eficaces (v.g. la programación sectorial en México). En otros, como producto de una evolución política y de la experiencia adquirida, las contradicciones se han atenuado y el sistema de planificación tiene mayor vigencia (v.g. Venezuela).

2. Falta de correspondencia entre las modalidades de planificación seguidas y ciertos requisitos básicos de la política de desarrollo.

Las deficiencias y errores cometidos por la planificación en América Latina han sido ya señalados en varias publicaciones 1/. No es el

---

1. Informes de la Nómina de los Nueve al Consejo Interamericano Económico y Social, especialmente el correspondiente a 1964 - OEA/Ser.H/X.6 CIES 631 (Mimeografiado) págs. 31 a 46 - También ILPES "Discusiones sobre Planificación" - Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - Ed. Siglo Veintiuno Editores, S.A. - México, 1966.

lugar de reiterar esas críticas, hechas muy frecuentemente por los propios planificadores latinoamericanos. En su gran mayoría, esas fallas son atribuibles a obstáculos creados por el medio político y social en que se ha desenvuelto la planificación en este período de transición y a las limitaciones técnicas (falta de información, escasez de personal preparado), también muy propios de la iniciación. Hay, sin embargo, algunos de esos errores que son atribuibles a la inexperiencia, no sólo de los planificadores latinoamericanos, sino de la planificación en general. Hay realmente muy poca experiencia aplicable al diseño de planes y sistemas de planificación adecuados para economías subdesarrolladas que: a) por principio de política, reservan un margen considerable de decisiones a la empresa privada, y b) atraviesan por un período de crecientes expectativas y tensiones sociales con la consiguiente complejidad de los objetivos sociales que la planificación debe servir. A esa limitación inicial, se añade, en cuanto a la posibilidad de asimilar una experiencia, la extrema variedad de condiciones que se encuentra en la región, tanto en cuanto a la evolución social y política, como al grado de desarrollo y la naturaleza de los factores limitantes del mismo en los distintos países.

Esa inexperiencia se revela en varias de las fallas de la planificación latinoamericana. Se citan a continuación algunas que se consideran de importancia:

a. La adhesión a fórmulas o esquemas teóricos más o menos uniformes que ignoran o subvalúan la entidad que tienen los problemas y condiciones de cada país 1/. Dos consecuencias, quizás las de mayor trascendencia, que ha traído este apego a fórmulas generales podrían sintetizarse así:

   i. Una atención insuficiente a la presencia de recursos críticos distintos al capital y el cambio extranjero. Los esquemas en que se basan los planes siguen la tendencia, por otra parte generalizada en la planificación, de dar a la formación de capital fijo el carácter de agente único o fundamental de la expansión del producto. La experiencia de América Latina ha llevado a sus planificadores a considerar también como factor limitante la disponibilidad de recursos externos, especialmente por sus efectos sobre la formación de capital; pero ha sido casi nula la atención dedicada a los recursos humanos, sin duda críticos en muchos países, inclusive el problema de la ocupación.

---

1. "Debido a que todos los países que han adoptado planes de desarrollo han seguido esencialmente la misma metodología y han perseguido objetivos similares dentro de un programa continental común, puede notarse una marcada regularidad en los aciertos o en las imperfecciones del proceso de planificación" - "Notas sobre el proceso de planificación en América Latina" - Nómina de los Nueve - OEA/Ser.H/X.8-CIES/854 (Mimeografiado) pág. 21.

ii. La omisión muy frecuente de la función del sistema de precios en el esquema más o menos coherente que se propone como guía para la política de desarrollo. Dadas las condiciones de América Latina, los precios son la vía primaria de que puede valerse la planificación para influir sobre un sector privado que, con diferencia de grado entre los países, controla las actividades directamente productivas y, a pesar de la creciente actividad del Estado, especialmente en la infraestructura económica y social, tiene una participación decisiva en la inversión 1/.

b. Imprecisión, en algunos casos extrema, en la identificación de los instrumentos de la política de desarrollo y en la enunciación de los elementos necesarios para que puedan identificarse las responsabilidades de decisión. A pesar del énfasis puesto en la formación de capital, una de las más frecuentes fallas suele encontrarse en las políticas de financiamiento. Se deriva de lo indicado en el literal anterior, que también han faltado los elementos necesarios para una política de precios que influya sobre el sector privado para conseguir una mejor asignación de recursos. Se ha vuelto un lugar común el decir que el empresario privado debe participar en la preparación de los planes para que se identifique con ellos. Esto, cuando es posible y aconsejable, que no en todos los casos lo es, deja a un lado el hecho más importante: en el contexto latinoamericano, la respuesta del empresario privado no va a ser generalmente el resultado de una adhesión general al plan, sino de su percepción de las tendencias del mercado a través del sistema de precios. Planear, en economías mixtas supone un conocimiento más profundo del comportamiento del sistema de precios en las circunstancias propias de cada país y un uso más sútil del mismo del que es necesario en otros tipos de planificación. Si las imperfecciones del mercado son muy grandes y el empresario, por condiciones estructurales o por retraso tecnológico, es poco eficaz, las dificultades son todavía mayores. Es dudoso, en esos casos, que la consulta al empresario pueda dar muchos elementos de juicio sobre los estímulos y desincentivos que conviene aplicar a la empresa privada, en ausencia de previsiones más concretas sobre el funcionamiento de los precios y su ajuste en las direcciones dadas por la real escasez de factores y bienes en la economía.

---

1. Varía desde aproximadamente el 58% de la inversión total en Chile hasta el 82% en Perú, con un promedio para 17 países de alrededor del 65%.

En suma, a menudo la planificación latinoamericana, por limitaciones metodológicas o por defectos de énfasis, ha carecido de elementos suficientes para guíar la acción en la dirección y con la oportunidad requeridas. Parte de las omisiones son atribuibles a la existencia de problemas metodológicos todavía no resueltos o, al menos, no resueltos de un modo satisfactorio para la aplicación práctica, v.g. en un contexto dinámico, la solución óptima de asignación de recursos desde el punto de vista del bienestar. En ese sentido, lo sucedido en América Latina refleja una deficiencia general del conocimiento científico y señala campos prioritarios para la investigación en el futuro. Aún en esos casos, sin embargo, la imposibilidad de llegar a una racionalización rigurosa no es excusa para olvidar aspectos esenciales para la acción, cuyo tratamiento puede hacerse, con razonable aproximación, mediante análisis parciales complementados con juicios informados y buen criterio. En otros casos, las omisiones son enteramente subsanables y representan tan sólo una apreciación no suficientemente realista de las necesidades específicas de las políticas de desarrollo, v.g. la debilidad del tratamiento de la parte instrumental de los planes. La forma que adopte un plan debe ser la más apropiada para las características y circunstancias de un país determinado, tomando en cuenta no sólo la disponibilidad de información y la necesidad técnica de garantizar un mínimo de coherencia, sino la estructura política y administrativa de un país, la naturaleza de los obstáculos al desarrollo que el plan debe vencer y los requerimientos propios de sus sistemas de decisión en el gobierno y en el sector privado. Igual capacidad para adaptarse a la realidad debe regir el diseño del sistema de planificación y sus mecanismos.

3. La incertidumbre asociada con el comercio exterior y las corrientes de capitales.

Es también causa, decisiva en algunos casos, de las fallas de la planificación en la América Latina, los obstáculos inesperados, muchas veces imprevisibles, a la ejecución de los planes que han surgido como consecuencia de la inestabilidad de los mercados de la mayoría de los productos de exportación de la América Latina. Dada la estructura de esas economías, cambios relativamente leves en los mercados pueden representar modificaciones fundamentales de los supuestos de un plan. Con frecuencia las fallas ni siquiera son atribuibles a errores técnicos de previsión. Las compras o ventas de un gran país pueden perturbar un mercado. El comercio de productos primarios, por su propia naturaleza, es aleatorio y la actual organización de los mercados tiende a agudizar ese carácter.

Podría llegarse al mínimo de certidumbre que requiere la planificación, aún con las condiciones actuales del comercio de productos primarios, si los países pudieran contar con un financiamiento externo de carácter compensatorio (o suplementario). Eso no ha sucedido todavía y las fluctuaciones del comercio exterior pone a los países en la necesidad de mantener los planes en una revisión continua, lo cual no sólo es difícil dada la limitación de recursos técnicos, sino que es inconveniente pues quita a la planificación una de sus principales virtudes como instrumento político: la relativa permanencia que requiere un plan para atraer la imaginación y la voluntad de participación popular y convertirse en lo que los sociólogos llaman un "proyecto nacional".

IV. HACIA UNA PLANIFICACION MAS EFICAZ.

El análisis anterior lleva a concluir que la mejora en la eficacia del sistema de planificación en la América Latina depende en buena parte de hechos ajenos a la técnica y organización de la planificación: la evolución política de América Latina y las conquistas que consigan los países en desarrollo de la cooperación internacional para asegurar cierta estabilidad en el aporte externo (con medidas en el campo del comercio y de los flujos financieros externos). Desde el punto de vista técnico de planificación, una recomendación importante es el esfuerzo por determinar las características y modalidades de los planes y el sistema mismo de planificación según las condiciones de cada país. Comencemos examinando un poco más a fondo qué significa esta última recomendación.

1. Las flexibilidades de las técnicas de planificación para adaptarse a las condiciones de cada país.

En rigor, el esfuerzo, o "tensión", implícito en una política de desarrollo económico exigiría el empleo de las técnicas más depuradas para planear la reasignación de recursos en las direcciones requeridas. Mientras con más intensidad se persiga el desarrollo, más estrictas serán las exigencias de precisión en el proceso de planificación 1/, más coherentes deben ser los planes y mayor la coordinación requerida por el sistema de planificación. La "calidad" técnica o rigor del plan crece, pues, en razón directa de la dificultad de conseguir los objetivos que la sociedad se ha fijado, entendiéndose por "calidad" la medida en que los métodos seguidos en la preparación del plan permitan definir la asignación de recursos que más se acerque a la solución óptima de la función de bienestar social, y el grado en que los instrumentos puedan conseguir efectivamente esa asignación. En otras palabras, cualquier esfuerzo de refinamiento metodológico y de organización estaría justificado desde este punto de vista.

En el caso de la gran mayoría de los países de América Latina los objetivos políticos prevalecientes, que preservan un campo considerable de decisiones de la iniciativa privada y un alto grado relativo de soberanía del consumidor, no pueden servir como excusa para una planificación de menor "calidad". Habrá diferencias con respecto a países de economías centralmente planificadas -menos necesidad de entrar en el detalle en ciertos sectores y, por lo mismo, menores requisitos de coordinación- pero la planificación se enfrentará también con mayores dificultades en la medida en que tenga que elegir instrumentos que puedan inducir en lugar de determinar. Pero ésto no

---

1. "... una precisión considerable sería necesaria por un lado, para no retrasar el desarrollo, y por el otro, para mantener algún mínimo aceptable de consumo" -Jan Timbergen. "Central Planning" - Yale University Press - New Haven and London - 1964 pag. 69.

obsta a que la planificación en economías mixtas deba también hallarse en condiciones de influir sobre cantidades y precios. Teóricamente la solución de la función de bienestar social implicaría un juego de precios de oportunidad, y ése sería el patrón para ejercer una acción a través de los precios de los factores, de ciertos bienes de importancia estratégica y de una serie de otros instrumentos entre los cuales, el tipo de cambio y los ingresos y gastos públicos tienen una importancia decisiva.

La planificación en América Latina está todavía lejos de acercarse a esos niveles de "calidad" y hay algunas razones poderosas que justifican en la práctica algunas de esas limitaciones en estos años iniciales del esfuerzo de planificación. La información estadística era y es deficiente a pesar de los progresos hechos, falta y todavía es escasa la investigación sobre los fenómenos económicos y sociales, el personal con preparación y experiencia en la planificación era exiguo en número y la administración pública, como ya se ha indicado, es, por estructura, inadecuada para las complejidades de una política de desarrollo intensa y de amplia cobertura.

Esto forzó a los planificadores latinoamericanos, con razón, a elegir modalidades de menor exigencia en el proceso de planificación. Ninguna de las causas antes citadas podía eliminarse en breve plazo; había urgencia por parte de los gobiernos en disponer de planes y armar, con las limitaciones lógicas, un sistema de planificación. Inevitablemente, había que restringir el grado de "calidad" o rigor que se quería dar a la planificación con el sacrificio consiguiente en las metas del esfuerzo de desarrollo. Pero en esas circunstancias, se convertía en una decisión vital para la planificación el elegir la modalidad que podía conseguir más resultados a pesar de sus deficiencias. Esta elección 1/ tenía que tener en cuenta las condiciones de cada país, no solamente desde el punto de vista de las limitaciones a la aplicación de una metodología rigurosa, sino de los problemas peculiares de su desarrollo. Ya se ha visto en el Capítulo anterior que, por falta de experiencia, en muchos casos esa elección no se hizo con acierto y que fue tendencia de la planificación latinoamericana la desatención a ciertos aspectos decisivos para orientar la asignación de recursos. El apego a fórmulas de una supuesta validez general llevó con frecuencia, a concentrar excesivamente la atención y el trabajo de los planificadores en aspectos de poco interés para el diseño de la política económica, sin darles lugar a plantearse el problema de como conseguir en las condiciones de cada país, los mejores resultados de un sistema de planificación que, temporalmente, no podría evitar el ser defectuoso.

A modo de ensayo, quizás vale la pena ilustrar los problemas que esta decisión plantea, circunscribiéndose a uno de los elementos de un sistema de planificación: la preparación de los planes económicos, principalmente el plan "maestro", como base de la función de orientación. El mismo tipo de razonamiento podría, sin mayores dificultades realizarse para las otras funciones del sistema y sus mecanismos.

En el marco dado por las decisiones de la sociedad sobre los objetivos generales y las limitaciones de la acción, un plan de desarrollo debe cumplir

---

1. Al decidir los objetivos, el jefe del ejecutivo delimita el campo posible de elección y en cierto modo participa en ella. En la práctica, en gran parte de los casos de América Latina, las decisiones previas sobre objetivos han sido tan generales, que es el planificador quien ha tenido casi siempre una influencia decisiva en dicha elección.

tres funciones si se propone orientar y promover una política de desarrollo:

a. Establecer una estrategia, es decir, señalar el patrón de evolución que conviene a la economía para cumplir los objetivos de la acción, en función de las posibilidades de expansión y las relaciones estructurales y funcionales existentes entre sus elementos constitutivos;

b. Determinar, en términos aptos para las decisiones, los medios necesarios para conseguir la evolución deseada de la economía;

c. Informar, tanto a los responsables de la ejecución del plan, de la parte que les toca desempeñar y el contexto al que ella pertenece, como a la opinión pública, de las proyecciones que tiene el empeño nacional que el plan significa.

El plan de desarrollo cumple dichas funciones mediante un conjunto de planes que corresponden, en realidad, a distintos niveles de orientación y decisión. Por lo general es necesario un plan "maestro" o plan "general" y una serie de planes "subordinados" 1/ que, en el caso ideal, "detallan" el plan maestro, concretando parcelas del mismo en función de límites de tiempo (v.g. plan operativo anual), o de límites funcionales (planes de sectores de actividad o jurisdicciones), o las dos clases de límites a la vez (v.g. presupuesto del Estado).

No cabe extenderse aquí en consideraciones sobre los criterios que deben guiar la elección del conjunto de planes más apropiado a una circunstancia, aún cuando es obvio que éste es un aspecto muy importante y ha sido también descuidado en la planificación latinoamericana, tal como lo señalan los trabajos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social 2/.

Puede ser útil, sin embargo, advertir que el contenido y el carácter del plan maestro es, en cierto modo, una resultante del progreso alcanzado por la planificación en los otros niveles de orientación, circunstancia que con frecuencia se olvida cuando se hacen recomendaciones, con aparente validez general, sobre lo que debe contener el plan; v.g. proyectos identificados. El plan "general" o "maestro", desde este punto de vista, no debe contener más elementos que aquellos que sean necesarios para que el siguiente nivel de orientación (y decisión) pueda identificar sus responsabilidades

---

1. La denominación de "subordinados" se usa sólo con un propósito descriptivo; en rigor metodológico, muy frecuentemente la relación entre planes generales y planes parciales es de interdependencia y sólo pueden resolverse simultáneamente. Ver Timbergen op.ct. pg. 88.

2. Especialmente "Discusiones sobre Planificación"- op. ct.

en términos de estrategia e instrumentos 1/. Si el sistema de planificación se ha desarrollado en grado satisfactorio en las diferentes dependencias del gobierno o aún de la empresa privada, el plan maestro puede no descender al "detalle" de los instrumentos y mantenerse en el nivel de agregación de la programación real y financiera que permita plantear claramente una estrategia de la acción a largo y corto plazo, una asignación de recursos por sectores o jurisdicciones administrativas y criterios para la selección de los medios. Por el contrario si, como es frecuente en la América Latina, la administración pública todavía no ha conseguido crear los mecanismos de orientación en los niveles subordinados, mientras ello se consiga gradualmente, no queda otra vía que usar el mecanismo más eficaz, generalmente la oficina central de planificación, para dar al plan general y a los planes subordinados de cuya preparación sea responsable, el contenido operativo indispensable, lo cual, en esos casos, puede significar un grado considerable de detalle. Lo anterior, por cierto, no va en contra de la tesis de la descentralización de la planificación y es sólo la respuesta a una limitación temporal que debe ser superada con el fortalecimiento del sistema completo de planificación.

En la América Latina, México puede ser un ejemplo de la primera circunstancia. Con una tradición de continuidad en el gobierno, posee una administración pública relativamente eficaz y competencia en la preparación de programas de sectores y el diseño de políticas. Por ésa y otras razones que luego se comentarán, un plan general sin un detalle de medidas puede ser suficiente como instrumento de dirección y base para la coordinación. Ese no es el caso de la mayoría de los países de la región, cuyos primeros planes fueron muy poco apropiados para la acción por carecer de elementos operativos suficientes a su realidad administrativa. El énfasis en la preparación de planes anuales operativos muy detallados por parte de la oficina central de planificación, es un reconocimiento de esta necesidad.

Lo anterior se refiere únicamente a uno de los aspectos, el más formal quizás, implícito en la elección de la modalidad de plan que más útil puede ser a un país dadas las deficiencias inevitables del conocimiento y los mecanismos de la acción. Tiene más importancia el problema metodológico de decidir frente a las circunstancias y las limitaciones de un país, en qué medida y en qué campos es posible sacrificar el rigor técnico con el menor resultado negativo para la eficiencia de la política planificada de desarrollo.

---

1. Con excepción de aquellos casos en que, por razones de información de la opinión pública, convenga dar más detalles de la acción (estrategia y medidas). Respondiendo a esta necesidad, muchos países latinoamericanos han incluido un diagnóstico de la economía en sus planes de desarrollo, algunos con amplitud. Con toda razón, se ha usado este aditamento al plan como un medio de orientación de opinión sobre la justificación de la acción propuesta.

Sin otra pretención que aportar unas ideas a la discusión de esta preocupación general entre los planificadores que han enfrentado este tipo de decisiones, podrían adelantarse dos criterios que contribuirían a racionalizarla. Son los siguientes:

a. El grado de interdependencia estructural de la economía

b. La complejidad de la función de bienestar social

En general, podría decirse que mientras mas interdependencia estructural existe en la economía, y más complejidades tenga la solución de la función de bienestar social por el número y el posible grado de conflicto entre los objetivos, mayor rigor técnico deberá tener la planificación. Dichos criterios podrían llevar en general, a concluir que es necesario un mayor rigor metodológico y por lo mismo mayor precisión en los planes de los países avanzados.

Pero no es en el terreno de las conclusiones generales donde estos criterios pueden ser de utilidad. Podrían servir, sobre todo, para decidir, dadas las condiciones de un país y las limitaciones de la planificación, sobre los aspectos del plan en que cabe exigir un máximo de precisión y aquellos en los cuales es posible una mayor tolerancia, con los menores efectos posibles para la "calidad" de su política de desarrollo. En relación con los primeros, la carencia de información y los obstáculos institucionales pueden no ser excusa para una planificación menos rigurosa y el diseño de la política de desarrollo tornarse imposible sin la mejora previa de la información y la reforma de esos mecanismos. Frente a los segundos, el error que se introduciría en el plan por no considerar dichos aspectos con precisión, no invalida la política de desarrollo propuesta aún cuando pueda existir un cierto sacrificio en la eficacia de la misma. Esto tampoco es excusa para mantener indefinidamente una planificación con esas limitaciones, pero si, mientras éstas puedan ser superadas, constituye razón suficiente para responder a las necesidades de orientar la política económica con economía de tiempo y esfuerzo de los planificadores, los dos recursos escasos en muchos países que enfrentan con urgencia la tarea de comenzar a racionalizar su política económica.

Se hace a continuación la explicación del sentido en que podrían usarse los criterios antes mencionados para orientar las decisiones sobre la modalidad de planes. Se usarán ejemplos tomados de la América Latina para ilustrar los juicios que tal decisión plantea, sin pretender que esos ejemplos constituyan una caracterización cabal de la planificación en esos países.

a) Grado de interdependencia en la estructura económica. En términos de análisis de relaciones interindustriales, el criterio estaría dado por el grado de dependencia mutua entre los diversos sectores de actividad. El desarrollo significa, en general 1/, la evolución de la estructura económica

---

1. Wassily Leontieff "The structure of development" - Scientific American - September, 1963.

hacia una creciente interdependencia entre las actividades, ya sea directa o indirecta, y en ese sentido, el acierto de la política económica depende de la medida en que el sistema de asignación de recursos pueda satisfacer los requisitos cada vez más complejos de la expansión de la producción. "Ceteris paribus", una mayor participación del comercio exterior, tiende a hacer relativamente menor el grado de interdependencia estructural. Pero aún si la participación se mantuviese, el desarrollo supondría de todos modos un cambio en el nivel y estructura de la demanda que tendería a acrecentar las relaciones de interdependencia en la producción.

Podría afirmarse, por lo mismo, que mientras más alto sea el grado de desarrollo de la economía, mayor será la necesidad de precisión en las previsiones y más desagregado el patrón que se postule como base para la estrategia de la acción, inclusive si se desea reducir al mínimo la interferencia sobre el sistema de precios y la soberanía del consumidor. Pero lo opuesto es también válido: en economías que inician el esfuerzo de desarrollo, con estructuras simples, con poca interdependencia sectorial, con gran predominio de la producción agrícola y muy influenciadas por el comercio exterior, son menores las exigencias de precisión y disgregación sectorial en la formulación de la política de desarrollo. Si la estructura económica presenta lo que Leontieff 1/ llama "bloques de interdependencia", es decir grupos de sectores con relaciones de dependencia mutua, el requisito de precisión será mayor con respecto a ellos. La presencia de un embotellamiento revela la existencia de una interdependencia de este tipo y apunta hacia un campo en el cual la planificación debe afinar sus métodos para determinar las demandas presentes y futuras y los requisitos de expansión de la producción en el "bloque" correspondiente.

En un sentido más general, la existencia de recursos críticos, sean éstos factores de producción o insumos, aún en economías con escaso grado de interdependencia, delimitan zonas en las cuales la planificación debe esforzarse por conseguir precisión en las previsiones. Es una recomendación obvia, pero la experiencia enseña la frecuencia con que se la ha pasado por alto en América Latina. La repetida omisión de la planificación de recursos humanos y las deficiencias de la programación de los flujos de financiamiento son dos buenos ejemplos de esta desatención.

La relación existente entre la precisión y disgregación del plan y el grado de interdependencia estructural se aplica fundamentalmente a la formulación de la estrategia del plan y no tiene necesariamente relación con la medida en que convenga "detallar" un plan en su parte instrumental y operativa. Especialmente en los países menos desarrollados, por razones administrativas, puede ser y generalmente es necesario "detallar" el plan, aún cuando la estrategia se presente en forma muy global. Lo contrario suele ser cierto para los más desarrollados, en los cuales una disgregación en la estrategia no tiene por que significar "detalle" en la parte operativa.

---

1. Op. ct.

La forma como el uso del criterio de interdependencia afectaría a la planificación, puede ilustrarse mediante el contraste entre los países más industrializados de la región, en general los de mayor tamaño económico, y los que muestran las estructuras productivas más simples con acusado predominio de la agricultura de exportación. El contraste abusa en simplificaciones y lo que sigue debe tomarse tan sólo como una indicación de la dirección hacia la que habría que ir y no como una caracterización de los planes que convienen en cada uno de los países citados.

Argentina, México y Brasil corresponderían al primer caso. En términos relativos es en estos países donde, con disgregación y con bastante precisión, cabe plantear el patrón de desarrollo que la economía deberá seguir en el futuro. Se justifica el empleo de modelos multisectoriales de programación basados en un análisis cuantitativo de las relaciones de interdependencia económica. En el caso de Brasil y Argentina con limitaciones grandes de la capacidad de importación, el conocimiento de dichas relaciones es todavía más necesario dada la mayor facilidad con que pueden presentarse puntos de estrangulación. Además, por su tamaño y la consiguiente necesidad de descentralización, en estos países la disgregación debe en lo posible extenderse a las regiones, aún cuando en los primeros esfuerzos, la regionalización se limite a los polos de desarrollo y las regiones deprimidas. La estrategia debe ocupar un lugar preponderante en los planes y es necesario un horizonte a largo plazo. Lo importante es dirigir, influenciar y coordinar los rumbos básicos de la acción, más bien que describir ésta en detalle.

Es de distinto género la planificación que conviene a países como Paraguay, la mayoría de los centroamericanos y Panamá. Los impulsos del crecimiento se originan y seguirán originándose durante algún tiempo en sectores relativamente independientes de las otras actividades económicas: agricultura y ganadería de exportación y comercio de importación, según los casos. La política de desarrollo, al buscar una diversificación, tenderá a acrecentar la interdependencia y el cambio consiguiente debe ser tenido en cuenta en la planificación, pero, dentro del horizonte del plan, dicha política podrá formularse con bastante seguridad sin necesidad de un análisis minucioso de la estructura económica inicial. La estrategia puede formularse, por lo general, de un modo sencillo en las economías menos diversificadas, en las que, en general los datos son más deficientes; en los casos extremos, los esfuerzos iniciales de la planificación pueden aún prescindir de proyecciones cuantitativas. No es necesario tener a la vista un cuadro de relaciones interindustriales para localizar y prever los puntos de estrangulamiento. Cuando haya duda, procedimientos más simples pueden bastar para esos propósitos, por ejemplo, balances de materiales de ciertas industrias básicas. Por ser un recurso crítico, la excepción sería la estrategia de preparación de recursos humanos donde habría que ir más lejos y más a fondo dando las bases para programas de largo plazo. Dadas las deficiencias administrativas, importa mucho, en cambio, el conocimiento preciso de los medios y la división del plan general en etapas; zonas de responsabilidad claramente definidas; la preparación de programas operativos

de uno o dos años es útil en esos casos para forzar y facilitar la acción y el control de la misma. Esto no quiere decir que hace falta llegar al detalle en todo o casi todo el plan: la decisión sobre donde y como detallar debe también guiarse por un principio de economía y el buen sentido.

En los casos intermedios, v.g., Colombia, Perú y Venezuela, se justifica una metodología de planificación relativamente más rigurosa que en los anteriores. Sin embargo, aún cuando fuera posible, no es indispensable aspirar a un alto grado uniforme de precisión. Esta será necesaria sobre todo en las zonas o bloques de interdependencia y en las relaciones que afectan a recursos críticos. En el caso de los dos primeros países, el ahorro interno es probablemente el recurso crítico, ya que todos ellos enfrentan problemas agudos de financiamiento, especialmente en el sector público. Sin perder de vista los objetivos más permanentes del desarrollo, la estrategia en sus horizontes de largo y corto plazo debe dar preferencia a las modificaciones de estructura y las medidas destinadas a movilizar y transferir el ahorro, lo cual delimita el sector donde la planificación debe empeñarse con más precisión. El plan tendría que entrar a fondo en el problema del financiamiento: modelos de corto plazo que concilie los aspectos reales con los financieros, proyecciones muy detalladas del sector público, pruebas severas de coherencia en todo cuanto se refiere a la utilización del recurso crítico. No conviene en esos casos dedicar mucho esfuerzo a cuidar la coherencia de la acción mediante cuadros muy disgregados de relaciones interindustriales u otros elementos metodológicos en que se examinan relaciones poco significativas para la política de desarrollo y que sólo tienen una influencia mínima sobre el problema crítico, siendo mucho más importante verificar si la solución a las demandas de recursos de financiamiento del sector público y el privado son razonablemente compatibles con la estabilidad y el desarrollo.

b) La complejidad de la función de bienestar social. Si las preferencias sociales que la política de desarrollo debe tratar de satisfacer se expresan en objetivos que se refuerzan mutuamente, v.g. el aumento de la producción y el fortalecimiento de una clase empresaria, no haría falta un gran esfuerzo de rigor técnico para formular planes de desarrollo que satisfagan dichas preferencias. Si al contrario, los objetivos se oponen mutuamente en el corto o en el largo plazo, o simplemente no son aditivos ni convergentes, v.g. acelerar el desarrollo del conjunto de la economía y, a la vez, de las regiones deprimidas de un país, con restricciones en las migraciones internas, el diseño de una política de desarrollo que proponga una alternativa de solución, aún cuando no sea la mejor, supone un esfuerzo comparativamente superior de rigor técnico, especialmente en cuanto a la precisión y disgregación de las previsiones que debe orientar las distintas políticas en acción. La complejidad de la función de bienestar social aumenta el grado de interdependencia de los instrumentos, y exige la formulación de una estrategia que determine con precisión la función de los mismos, y sus influencias mutuas.

Aún cuando puede en general decirse que la variedad de las preferencias sociales es mayor en los países ricos que en los menos desarrollados, no debe

tampoco olvidarse que es en estos últimos donde es más probable encontrar oposición o conflicto entre los objetivos, al menos en el corto plazo y en relación con los recursos más escasos. En América Latina hay varios países en los cuales una evolución social rápida, asociada con formas de estancamiento económico posterior, se ha traducido en preferencias sociales extremadamente complejas en el sentido en que se ha usado el término en este trabajo.

Además, es general para la región el agudo cambio de expectativas populares que ha tenido lugar desde la II post-guerra y que se ha acelerado en los últimos años con la Alianza para el Progreso. Aún cuando esas modificaciones no se revelen plenamente en las directivas políticas que recibe la planificación, ni los políticos pueden desatenderlas del todo, ni los planificadores, por propia inclinación, pueden olvidarlas.

Hay, por supuesto, grados de complejidad y es imposible generalizar respecto a la modalidad de planificación que conviene en cada caso. Para destacar la influencia de este criterio, basta referirse a las características muy complejas de las políticas de estabilización y desarrollo en que se encuentran empeñados varios países de la América Latina. Cuando se quiere evitar que la eliminación de procesos inflacionarios intensos se haga con perjuicio de la expansión de la producción y de la participación de los asalariados en el ingreso nacional, al menos a corto plazo, la planificación enfrenta uno de sus más difíciles problemas técnicos. Por añadidura, como rasgo común de estos países con inflación y como una restricción más a la estabilización, cabe añadir que ellos presentan también el problema de una escasez estructural de recursos externos. Dichos países viven en un ambiente político e institucional que hace muy difíciles las soluciones drásticas convencionales.

En situaciones semejantes asume una gran importancia la formulación de una estrategia de corto y largo plazo en la que se establezca la oportunidad y el alcance de las distintas fases del programa, es decir las relaciones de secuencia; se esclarezcan las relaciones entre los elementos de demanda y ofertas globales en los principales sectores de actividad, y se determinen las condiciones de conciliación entre las cuentas reales, inclusive la ocupación, y los flujos de financiamiento de la economía. En suma se trata de preparar una guía, en lo posible cuantitativa, para regir el delicado engranaje de una serie de políticas que abarcan una amplia gama de la vida económica: desde la política agrícola y de promoción de exportaciones hasta una política de ingresos. En esos casos la estrategia es casi todo el plan y puede exigir el empleo de modelos complicados de proyección: modelos de experimentación númerica, por ejemplo. Aún cuando es esencial la identificación de los instrumentos, no tiene la misma importancia el detalle de las medidas, excepto en el caso de la política de producción de ciertos sectores retrasados, v.g. agricultura, entre otras cosas porque en la lucha contra la inflación la acción debe seguir muy de cerca a los acontecimientos y son necesarias revisiones constantes de los medios. Es más útil el disponer de un marco acertado de las relaciones de estructura y comportamiento para tener a mano la base de un control y revisión constante de los instrumentos (y de la estrategia, si hiciera falta).

Los ejemplos anteriores no pretenden esbozar un principio de tipología de la planificación en América Latina. Las agrupaciones de países se ha hecho

sólo para facilitar la exposición y hay aspectos cuyas relaciones con la planificación no se han examinado: v.g. el problema estructural del empleo y la distribución del ingreso. En realidad, el propósito de estos comentarios es justamente el opuesto: subrayar la importancia de usar con flexibilidad las técnicas de la planificación para responder a las demandas de la acción, proposición de la que se deriva la necesidad de evitar estereotipos.

2. Cooperación externa y planificación

Se ha comentado ya el efecto que tuvo la Carta de Punta del Este para la difusión de la planificación en América Latina. A pesar de la desconfianza de las clases dominantes, la vinculación que la Carta establecía entre la planificación y la cooperación externa fue una de las causas para inducir la aceptación casi general de, al menos, los aspectos formales de la planificación.

En la práctica, sin embargo, la función dada a la planificación en la Carta de Punta del Este no tuvo un efecto trascendente en la esfera de la cooperación externa. Por diversas razones que se examinarán luego, sólo en contadas ocasiones se hizo un esfuerzo por adoptar modalidades de financiamiento que se aproximen al financiamiento global postulado en la Carta. Esos fueron especialmente los casos de Chile y Colombia, unos de los primeros países que presentaron planes a evaluación. Es diferente el carácter del llamado financiamiento por programas al que han tenido acceso algunos países: más que un medio para apoyar la realización de planes de desarrollo, ha sido un recurso para resolver problemas emergentes de balanza de pagos, como los que han enfrentado Brasil, Chile, Argentina y Colombia y, por lo regular, se ha comprometido asociándolo con programas financieros de estabilización de corto plazo.

Los préstamos por proyectos han seguido siendo el medio básico para el financiamiento del esfuerzo de desarrollo. Aumentaron los recursos disponibles para el financiamiento oficial y progresivamente se ha alcanzado una mejora notable en la capacidad de absorción de los países. Consiguientemente, crecieron sustancialmente las corrientes brutas de préstamos oficiales. Sin embargo, dado el alto nivel de los pagos por servicio de la deuda externa, las corrientes netas para la región en su conjunto apenas han crecido en el último período. Especialmente en el caso de algunos de los mayores países de la región y el Uruguay, con graves problemas de endeudamiento a corto plazo, la evolución de la capacidad de importación no correspondió a la que habría sido necesaria para poner en práctica una política planeada de desarrollo. El factor limitante fundamental siguió siendo la escasez de recursos externos.

En los últimos tres años, las tendencias relativamente favorables del comercio de algunas de las exportaciones básicas de América Latina, han evitado que esta limitación se agravara en los mayores países y han estimulado el crecimiento de otros, en ciertos casos de modo significativo. Sin embargo,

casi todas las exportaciones de productos primarios tropicales de la región, decisivos para algunos países (café, cacao, banano, azúcar, etc.), siguieron sujetas a las tendencias desfavorables de mercados y algunas a una gran incertidumbre. Por otro lado, las perspectivas señalan la posibilidad de un deterioro en los mercados de muchos productos con respecto a la situación actual y un debilitamiento de la expansión de la exportación.

Sin una acción destinada a detener ese debilitamiento y atenuar tanto como sea posible la incertidumbre de los mercados externos, serán todavía mayores que en el pasado las dificultades para llevar a cabo una política planeada de desarrollo. No hay mucha posibilidad de ejercer una acción sistemática y coherente hacia el desarrollo en economías expuestas a pasar intermitentemente de una emergencia a otra. No es el sitio para extenderse en una descripción de lo que convendría hacer para superar estos escollos, tanto internamente, en los países, como por parte de la cooperación externa. Puede decirse que en la América Latina, el tema del comercio internacional, con la experiencia ganada, vá destacándose todavía con más nitidez como el problema clave del desarrollo. La próxima reunión de UNCTAD dará una indicación de lo que puede esperarse en esa materia.

Los problemas que varios países latinoamericanos han tenido con su endeudamiento externo de corto plazo y la tendencia general al encarecimiento del financiamiento externo, inclusive el de carácter público, inducen a examinar con más cautela la genuina posibilidad que ofrecen los flujos de capitales para transferir temporalmente desde el sector externo, los recursos reales que no pueden originarse en la exportación. Las tendencias de las corrientes netas de capitales indican que esta posibilidad es muy limitada y debe usarse con gran prudencia, al menos mientras las condiciones del financiamiento externo no se "suavicen" considerablemente. Dicho financiamiento no es, por lo mismo, un sustituto a la expansión del comercio. Su utilización supone de hecho un grado de restricción para la política de desarrollo y sus limitaciones obligan, en la planificación, a darle el tratamiento de un recurso "crítico" en el sentido en que se ha usado el término en el resto de este trabajo.

A pesar de esas reservas, en tanto persistan los problemas del comercio internacional, el financiamiento externo podría, entre sus otros fines, ser un instrumento de importancia para afianzar una política planificada de desarrollo y, por lo mismo, la planificación. La disponibilidad de un financiamiento compensatorio (o suplementario) efectivo y oportuno, disminuiría la incertidumbre al mantener en los niveles previstos en los planes la disponibilidad de recursos externos que el desarrollo exige, compensando los descensos originados en fluctuaciones imprevisibles en los mercados externos. Tendría aún mayores consecuencias para la planificación la adopción de modalidades de financiamiento de planes o global, tema en el que hace falta extenderse algo más por las restricciones y problemas con que su aplicación ha tropezado en la América Latina 1/.

---

1. Ver al respecto "La Planificación y el Financiamiento externo" - Nómina de los Nueve - OEA/Ser.H/X.8 - 1966.

Se debe suponer que, en principio, no existe una oposición de las instituciones de financiamiento internacional con respecto a estas modalidades de financiamiento, ya que han sido usadas en relación con los planes de desarrollo de la India, Paquistán y otros países, por lo general mediante el establecimiento de consorcios de financiamiento. Es posible que, en esos casos, la buena disposición de las instituciones (y de los países participantes en los consorcios) sea en parte atribuible a la dimensión del financiamiento necesario, circunstancia que no existe en la misma medida para la gran mayoría de los países de América Latina, de mucho menor tamaño económico.

En todo caso, ese no debería ser un obstáculo insuperable y no sería difícil encontrar la manera de organizar institucionalmente el financiamiento de un modo ágil y flexible, sin tratar de reproducir las fórmulas usadas en los casos de India y Paquistán, que no serían muy útiles para países menores. Tanto el Banco Mundial como el BID han organizado ya grupos consultivos en la América Latina y existe una experiencia al respecto. Además, la Carta de Punta del Este creó un sistema institucional teniendo en mente esa clase de financiamiento. Aparte de establecer la casi obligatoriedad de la preparación de planes de desarrollo, acogió explícitamente el principio del financiamiento global, la correspondencia entre el financiamiento externo y el esfuerzo interno de acuerdo con los objetivos de la Alianza (económicos y sociales), y el principio y los mecanismos de la evaluación multilateral de los planes. Posteriormente, la creación del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, organismo ejecutivo y coordinador de la Alianza, añadió un elemento adicional responsable, entre sus funciones, de la determinación de las necesidades de financiamiento de la América Latina y el examen anual de la situación y programas de los países y sus necesidades en términos de cooperación externa. Desde un punto de vista formal, este sistema sería una base adecuada para establecer gradualmente, al nivel interamericano, la práctica del financiamiento global en un contexto multilateral. Aún más y pese a todos los problemas, probablemente no existe en otras regiones del mundo en desarrollo circunstancias tan propicias para una acción de ese tipo.

La aprobación por el Congreso de los Estados Unidos de la enmienda presentada por el Senador Fullbright a la Ley de Ayuda Externa 1/ y la creciente aceptación e importancia de los estudios anuales de países del CIAP, podrían servir para acercar el momento en que podría ponerse en vigencia ese sistema para financiamiento de los planes de desarrollo. Es por supuesto esencial que, en su conjunto, los participantes en el mismo estén

---

1. Que al referirse a los préstamos concedidos a la América Latina por el Gobierno de los Estados Unidos, en la parte pertinente, dice: "Se pueden otorgar préstamos bajo la autoridad de este artículo únicamente para proyectos y programas de desarrollo social y económico que estén acordes con las conclusiones y recomendaciones que adopte el CIAP, en su estudio anual de las actividades nacionales de desarrollo".

dispuestos a cubrir la brecha de financiamiento en toda su extensión, lo cual puede significar que, en ciertos casos, haya una o más de las entidades financieras que esté dispuesta a responsabilizarse por financiar los gastos no cubiertos por préstamos por proyectos o créditos para programas sectoriales.

Aparte de estas circunstancias que se refieren mas bien a la actitud y capacidad de la cooperación externa, la difusión del financiamiento de planes de desarrollo requeriría además una acción concertada entre la cooperación externa y los países de América Latina en las dos siguientes direcciones.

En primer lugar, en el ámbito multilateral de la Alianza para el Progreso, dicho financiamiento supone que se determinen de común acuerdo ciertos criterios básicos para decidir sobre las necesidades de financiamiento externo y apreciar el esfuerzo nacional en la política de desarrollo. Dadas las características del programa de la Alianza para el Progreso, todos los participantes deberían tener una idea clara tanto de la medida y las modalidades con que la cooperación externa puede contribuir a su esfuerzo de desarrollo, como de las bases con que su esfuerzo interno será apreciado. Es un dato esencial para la planificación el saber que hay la posibilidad de financiar las demandas secundarias de cambio extranjero y eso puede evitar, en ciertos casos, la distorsión de prioridades a que pueden verse forzado los países para llenar su programa de proyectos con acceso al financiamiento externo convencional. Del mismo modo, tanto el país como la cooperación externa deben estar ciertos, por ejemplo, de la influencia que tendrá el comportamiento del comercio exterior cuando se trate de evaluar el esfuerzo interno de un país en la ejecución de su plan.

En segundo lugar, para ser susceptible de un financiamiento global, los planes deben ceñirse a ciertas normas en su preparación que aseguren un mínimo de rigor técnico en las previsiones, inclusive, por supuesto, las de financiamiento. Esto significa que en la mayoría de los países habrá que hacer esfuerzos considerables por mejorar la calidad de la información y de las técnicas mismas de programación, real y financiera. Es dudoso que en un corto plazo pueden conseguirse tales adelantos para todos los países de la región, pero si se mantiene el esfuerzo por mejorar la planificación que fue característica de los primeros años de la Alianza, con la experiencia ganada, no hay duda que muchos de los países pueden cumplir con dichas condiciones técnicas mínimas. Por supuesto, éstas no deben ser inicialmente de una exigencia que las torne imprácticas y convendría que se formulen teniendo en cuenta la flexibilidad que necesita un país para decidir sobre la modalidad de planificación que más le conviene. Las debilidades técnicas inevitables en el principio no tendrían que afectar necesariamente el principio del financiamiento global; sería posible establecer un procedimiento según el cual, luego de fijada la cuantía de un compromiso de financiamiento global, se hiciesen depender los desembolsos del comportamiento de ciertas variables básicas cuyo control sería útil, además, para informar el proceso de ajuste y revisiones en el plan y, por consiguiente, en el financiamento.

3. El cambio político e institucional

Se ha indicado ya que, por sus orígenes, la planificación latinoamericana no es un instrumento del "status quo". Una política de desarrollo basada en el cambio económico y social la justifica en cuanto disciplina de la acción. Hay, por supuesto, juicios de valor en estas afirmaciones, así como una aparente confusión entre planificación y planificadores. Pero, al tratarse de fenómenos políticos de la intensidad de los que plantea la presente circunstancia de América Latina, carece de sentido pragmático el separar la técnica de las convicciones de quienes la practican, cuando la gran mayoría de éstos constituyen un grupo homogéneo que participa de, y en cierto modo ha originado y difundido, la preocupación por el desarrollo económico y la justicia social de las nuevas generaciones de latinoamericanos.

Por la misma naturaleza de la política de desarrollo económico y social que traduce esas preocupaciones, sea cual sea la intensidad del cambio implícito en ella, habrán grupos que ganen con el desarrollo y otros que pierdan, aún cuando sea sólo en términos relativos. Sería legítimo concluir que mientras estos últimos sean los grupos dominantes, es poco lo que puede esperarse en cuanto a la rápida consolidación de un sistema de planificación efectivo, poniéndose en duda, en los casos extremos, la misma necesidad de planificar, aún limitada a un criterio exclusivo de eficiencia.

Sin embargo, más bien que discutir las circunstancias que conformarían estos casos extremos, cabe, y es útil, plantearse el problema de cómo podría fortalecerse la planificación en sociedades en las que, por lo menos, existen ya núcleos de clases dirigentes favorables al desarrollo y corrientes de opinión propicias al cambio. En muchos países, por evolución política y como fruto del mismo desarrollo pasado, por fluctuante que éste haya sido, la sociedad tradicional ha sido ya erosionada y la estructura económica y política presenta formas de transición con el ascenso de grupos dinámicos modernos. En algunos países la posición de esos grupos es ya dominante y sus intereses coinciden con ciertos aspectos del cambio estructural en la economía; en esos casos, la posibilidad de conflicto se ha desplazado hacia los objetivos redistributivos de la política de desarrollo.

Por otro lado, la evolución económica de América Latina obliga a un continuo replanteamiento de tesis, lo cual entraña una modificación del grado de conflicto o coincidencia que existe entre la política planificada de desarrollo y los intereses de los grupos de presión. Por ejemplo, en el futuro la planificación latinoamericana tenderá a dar una vigencia cada vez mayor al objetivo de la integración y ésto, en muchos países, la enfrentará a los sectores industriales que se beneficiaron en las dos décadas pasadas del impulso de sustitución de importaciones; dichos grupos, especialmente en los países de más incipiente industrialización, fueron los aliados de la planificación por lógica coincidencia de intereses. Dicho conflicto se esboza ya en varios países y puede esperarse que se intensifique y generalice en el futuro.

Lo anterior significa que, dada la evolución de América Latina y los cambios en los patrones de conflictos y coincidencias de intereses entre la política de desarrollo y los grupos de presión, hay con frecuencia, la posibilidad para una acción limitada pero efectiva de la planificación, si los dirigentes políticos y los planificadores toman en cuenta expresamente dichos patrones y se apoyan en ellos para diseñar una acción que posibilite y acelere el cambio y el desarrollo en el implícito. No se trata ni de seducir ni de sobornar, sino de tomar en cuenta preferencias sociales que a menudo se pasan por alto por no ser suficientemente generales o espectaculares, por considerarlas "a priori" adversas a un criterio de eficacia, o simplemente porque no se las conoce. La acción planeada podrá no llevar al óptimo de eficiencia pero, a largo plazo, habría construido bases más sólidas para el desarrollo.

La capacidad de la planificación para asimilar objetivos sociales de esta clase puede tener gran importancia para crear coincidencias de intereses con grupos que no ganan con el "status quo" y son receptivos a las motivaciones del desarrollo. Dos ejemplos serán suficientes: el énfasis excesivo en una política basada en prioridades "nacionales" puede enajenar intereses regionales plenamente justificables como una realidad política. Un proceso de planificación que toma en cuenta esos intereses como uno de los elementos que deben pesarse al decidir prioridades, motivaría a esos grupos y los convertiría en aliados de una política de desarrollo, aún cuando a corto plazo, ello puede significar un cierto alejamiento de la "mejor" solución. Del mismo modo, una acción que expresamente establezca en los planes medidas para elevar el "status" del funcionario público, especialmente garantizando su estabilidad, puede ganar un aliado de gran importancia para el proceso de planificación y la política de desarrollo, aún cuando, a corto plazo, ello repercuta en aumentos en los gastos corrientes del sector público.

En una sociedad como la que existe en la mayoría de los países latinoamericanos, por definición son pocos, aunque pueden ser poderosos, los grupos "vitalmente" opuestos a una política de desarrollo y, por lo mismo, a la planificación. Una gran mayoría de la población representa intereses que pueden ser coincidentes, si la planificación se esfuerza por considerarlos en la estrategia de la política de desarrollo y si hace un esfuerzo por informarles sobre esas coincidencias.

Sería de desear que la investigación social y las técnicas de planificación puedan disponer de instrumentos para incorporar estos elementos de un modo más sistemático y con menos arbitrariedad que lo que puede hacerse ahora. Ese es uno de los aspectos más importantes en la agenda de investigaciones que deberán abordarse en el futuro para satisfacer algunas de las interrogantes de la planificación.

Finalmente, hace falta continuar en el esfuerzo de crear la base institucional para la política planificada de desarrollo. Se han conseguido ya resultados y la acción es particularmente necesaria, y posible, en la administración pública. Se ha hecho ya referencia al régimen de

personal de la administración y es obvia la prioridad que tiene la mejora de los mecanismos de información 1/, que tan poca atención han recibido en los últimos años. Por evidentes, no se insistirá aquí sobre la importancia de una acción en estos campos. Hay otros aspectos en que, por no haber recibido igual atención, vale la pena de detenerse, aún cuando sea brevemente.

El énfasis de la reforma administrativa que se lleva a cabo en la América Latina ha recaído sobre el fortalecimiento de los mecanismos de orientación, primariamente las oficinas centrales y sectoriales de planificación, y la racionalización administrativa de los mecanismos de ejecución de planes. Como lo demuestra objetivamente el aumento de la capacidad de absorción de financiamiento externo, se han hecho progresos en este segundo campo, aunque los resultados sean todavía fragmentarios. Contrasta con este énfasis, la pobreza de la acción en cuanto a la mejora de los mecanismos de control en la realización de planes, que se demuestra también objetivamente por la ausencia de un flujo de información que permita mantener en marcha el proceso de planificación a través de una verificación de las divergencias con la acción planeada y los ajustes correspondientes en los programas. En América Latina, por lo general, los planes no se revisan. Lo normal es mantener un plan hasta que su caducidad lo torne anacrónico y entonces abordar la preparación de otro nuevo, en muchas ocasiones sin relación con el anterior. En resumen, la planificación no es un proceso continuo y vivo y si se debe identificar el elemento decisivo para darle ese carácter habría que decidir que tal es el mecanismo de control de la ejecución. Su importancia no está sólo en ser la base para un continuo contrastar y rectificar, sino en hacer de la planificación un instrumento de trabajo plenamente relevante para los ejecutores en todos sus niveles. Con muy pocas y parciales excepciones, dichos mecanismos no existen en América Latina, al menos en una forma que puede ser útil para la planificación. La introducción del presupuesto por programas ha sido uno de los grandes logros de la CEPAL y el ILPES; muchos países lo han adoptado, pero, como se ha indicado ya, en la mayoría de ellos no se han creado todavía los elementos de control aplicables a dichos presupuestos. El control

---

1. "I look towards improvements in precision of econometric judgements of the order of magnitude of 50 percent as a result of a better knowledge of the functioning of economic institutions, through the use of new measurements on variables, and through the use of more accurate data. In contrast, I would expect marginal improvements of 5 or 10 percent through the use of more powerful methods of statistical inference. All routes to improvement must be followed since any gains, no matter how small, are precious, yet different contributions should be kept in proper perspective. The adoption of more powerful methods of mathematical statistics is no panacea" - L. R. Klein, "Single Equation vs. Equation System Methods of Estimation in Econometrics," Econometrica, Vol. 28 (October 1960), p. 867.

presupuestario sigue en muchos casos las prácticas anteriores y no es extraño que el único momento en que pueden contrastarse los resultados sea al final del ejercicio presupuestario y ello sólo en términos de gasto y financiamiento.

Es pues esencial que la reforma administrativa se concentre en el futuro en la creación de sistemas de control integrados dentro del proceso de planificación. Ello supone también un cambio en la metodología de la planificación 1/. En todo caso, hay un conjunto de variables fundamentales cuya evolución debe poder seguirse con regularidad. Su selección es una decisión que debe hacerse desde el momento de preparar un plan y el diseño de los mecanismos de control debe adecuarse a la misma. Habrá casos en que sólo sea posible trabajar con un número muy reducido de variables. Si ellas expresan con un margen tolerable de error las tendencias de la economía en su conjunto y dan información relevante para las decisiones en ciertos sectores estratégicos, el mecanismo de control puede cumplir sus finalidades. Lo importante es que alrededor del sistema de información que es, en último resumen, la base del control, pueda organizarse una acción regular en la que participen los diversos centros de decisión de la política económica y social.

- - - - - - -

Las reflexiones anteriores tocan sólo una parte de los problemas que enfrenta la planificación latinoamericana. La experiencia personal del autor le ha llevado a destacarlos especialmente, entre otras cosas, porque no es usual darles la trascendencia que realmente tienen cuando se trata de la planificación. Si las lecciones de esa experiencia son válidas, el realismo y la imaginación que los planificadores pongan en su tarea serán tan esenciales como su competencia científica para superar esta época de circunstancias todavía adversas.

---

1. Ver la contribución de la Organización de los Estados Americanos al Segundo Período de Sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo-Naciones Unidas- "El Control de Ejecución de Planes Generales de Desarrollo en América Latina" - Unión Panamericana - Departamento de Asuntos Económicos-Washington, D.C. 1967 (Mimeografiado).

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESEVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo

ISDP.3/A/R.2/Add.1

Políticas de Ejecución de Planes (especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO DE AMERICA LATINA

por

Germánico Salgado
Director del Departamento de Asuntos Económicos
Organización de los Estados Americanos
Washington, D.C.

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

I. INTRODUCCION

En un trabajo anterior del autor, que se presenta también a este Seminario, se señalaba el peligro de una crisis de la planificación como consecuencia de una serie de contradicciones internas que le han restado eficacia en un período en que, genuinamente o en un deseo de guardar apariencias, se la aceptó como un instrumento decisivo para acelerar el desarrollo de América Latina. Decíamos que la frustración consiguiente corría el riesgo de arrastrar la idea de la planificación y retrasar, quizás por muchos años, la consolidación de la misma como un estilo de gobierno en el terreno económico y social.

Los hechos parecen confirmar ese temor. Con la excepción de Venezuela, ninguno de los países latinoamericanos cuyos planes de desarrollo se presentaron a evaluación del entonces Comité de los Nueve de la Alianza para el Progreso ha presentado todavía los planes sucesivos que debería llevar adelante la política planificada de desarrollo que se había iniciado en años anteriores. Podría decirse que, en muchos casos, todavía no ha expirado el período de los primeros planes. Esto es verdad para pocos países pues en la mayoría de los casos los planes incluían presupuestos de inversiones con períodos no mayores a dos o tres años, ya vencidos por lo general; pero aún en los restantes los cambios de circunstancias habrían exigido revisiones que, por desgracia, con la excepción citada, tampoco se han hecho. Se sabe que hay algunos países que se encuentran preparando programas, principalmente de carácter operativo, pero no hay constancia de que dichos trabajos estén a punto de concluirse.

El observador puede llegar con cierto fundamento a la conclusión de que, en estos momentos, no se hallan en realización gran parte de los planes de desarrollo preparados con tanto entusiasmo en los últimos cinco años, que casi todos ellos son ya anacrónicos y que no hay evidencia de una continuación del esfuerzo que permita esperar resultados efectivos en el próximo futuro. Estaría en el error al suponer que la falta de planes significa una ausencia de esfuerzo de planificación, pero estaría acertado al advertir una crisis de desorientación en la planificación, combinada con frecuencia con desaliento y burocratización.

/El presente

El presente trabajo se propone analizar brevemente los síntomas de esta desorientación y avanzar algunas proposiciones sobre el rumbo que convendría dar al esfuerzo de planificación en el inmediato futuro. Dado el contexto de su experiencia, sus análisis y recomendaciones se refieren sobre todo a los países menos desarrollados y de más reducido tamaño económico de la región. No tiene pretensiones de originalidad; en realidad muchos de los conceptos y propuestas que aquí se hacen son parte de la tesis sustentada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Vale la pena, sin embargo, insistir en ellos por ser el fruto de una experiencia personal que, en cuanto tal, puede tener utilidad para las necesarias rectificaciones.

II. LAS ACTUALES INCLINACIONES DEL ESFUERZO DE PLANIFICACION

Aún cuando hay diferencias significativas en los sistemas de planificación del grupo de países al que se cree aplicable este trabajo, la evolución reciente de la misma muestra ciertos rasgos comunes que podrían resumirse así:

1. Preferencia de los órganos centrales de planificación por asumir ciertas funciones ejecutivas que se estiman decisivas como instrumento de coordinación, v.g., negociación de préstamos externos.

2. Tendencia a convertirse en órganos de asesoría económica de la política de corto plazo.

3. Concentración del esfuerzo de planificación en los aspectos que se consideran de más interés para la acción inmediata; el estilo varía según los países pero son perceptibles dos direcciones: a) planes de corto plazo, presupuesto de inversiones y presupuesto del Estado y b) regionalización de los planes de desarrollo.

/En estos

En estos rasgos salientes se advierte una reacción a las limitaciones y fallas más notorias a la planificación en la que podría denominarse como su primera etapa.[1/] Se trata de superar las deficiencias técnicas en la preparación de los planes, fase durante la cual no se ha prestado suficiente atención a la identificación de los instrumentos de la política de desarrollo, razón por la cual los programas con frecuencia no han sido una guía adecuada para la acción. Se intenta, además, orillar los problemas políticos que ha enfrentado la planificación, reenfocando el trabajo de modo que éste sea más directa y visiblemente útil a las preccupaciones predominantes de los ejecutivos (los problemas cuotidianos de la política económica y social). Hay también el intento de ganar mayor influencia en el control de ciertos instrumentos que pueden tener un alcance decisivo para predeterminar la acción, especialmente a través de una responsabilidad en la asignación de recursos de cooperación externa, asumiendo la gestión del crédito externo y, con menos frecuencia y menos éxito, la asistencia técnica internacional.

Las entidades de planificación, con la experiencia ganada, parecen haberse tornado más pragmáticas; se ha progresado, en ocasiones considerablemente, en la preparación de proyectos, al menos aquellos que se dirigen al financiamiento internacional, como lo prueba el aumento general en la tasa de desembolsos de préstamos externos, y en la actividad de los planificadores hay más conciencia de los problemas políticos que entraña una racionalización del actuar económico y social.

En resumen, las nuevas inclinaciones de la planificación tienen su justificación en la experiencia y son el síntoma de un esfuerzo para adaptar los sistemas a una realidad con la cual se estrellaron los primeros intentos. Cabe preguntarse, sin embargo, en qué medida ese esfuerzo por

---

1/ Ver al respecto "Discusiones sobre la planificación", Textos del ILPES. Siglo Veintiuno Editores, S.A., México, 1966, El Informe del Segundo Período de de Sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas, (E/4362), Nueva York, 1967, y el trabajo del autor "Los Primeros Esfuerzos de Planificación en América Latina - Notas sobre una Experiencia". Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo (E/AC.54/L.19) marzo de 1967 - Distribución limitada.

/adaptarse, por

adaptarse, por tornarse inmediatamente útiles, está sacrificando otras virtualidades de la planificación para la política de desarrollo. De modo casi abrupto puede responderse que se desatiende el diseño de la política económica en el horizonte de largo alcance que hace falta para prever los problemas de desarrollo en cuanto cambio estructural. En rigor esta observación no se refiere sólo al descuido en que ha caído la preparación o revisión de los planes de mediano y largo plazo o de perspectiva, tiene que ver sobre todo con la restricción de miras y objetivos que se han impuesto los planificadores, unas veces como fruto de una convicción y otras por la simple imposibilidad de poder cumplir, a la vez, las obligaciones de una participación contínua en los negocios cuotidianos de gobierno y el relativo sosiego que exige la reflexión en los problemas del desarrollo y el diseño de una acción de suficiente alcance para enfrentarlos con razonable eficacia y oportunidad. Si las presentes inclinaciones mantuvieran su sesgo unilateral y el sistema se acomodase plenamente a ellas, la planificación se convertiría en un sistema apto para realizar continuos "ajustes marginales" en la política económica y social, al cual podría aplicarse la frase de Friedmann,[2/] "En variación de un momento al siguiente, (la planificación) cesa de servir como un instrumento de un sistema de orientación y se torna en uno entre tantos de los medios posibles para registrar decisiones". Friedmann parece considerar tal sistema - en esencia no otra cosa que una red de flujos de información - como conducente a una racionalización suficiente de la acción. Es nuestra opinión que los problemas actuales del desarrollo de la América Latina, especialmente en sus países menos evolucionados, no pueden superarse sin una guía para la acción que prevea cambios de consideración en la estructura económica y social y sea capaz de restringir las posibles alternativas de la acción a aquellas que, cumulativamente o en forma discontinua, puedan conseguir realmente dichos cambios. Dicha

---

2/ "The Web of Implementation" en "Action under Planning - The guidance of economic development". Bertram M. Gross, Editor. McGraw Hill, 1967, p. 36.

/guía o

guía o "plan maestro" por regla general no tiene contenido técnico y político sino se la plantea para períodos más o menos largos de tiempo. Deberá ser susceptible de ajuste o revisión a medida que el flujo de información permita completarlo o rectificarlo, pero sus principales elementos, ya sea en cuanto a objetivos como a instrumentos, forzosamente han de tener una relativa permanencia tanto para motivar la acción y establecer su secuencia, como para dar una base real a una observación empírica de resultados que permita la evaluación de las distintas unidades de la acción prevista y su rectificación, si ello fuere necesario. No es, como se verá, el concepto más rígido del clásico "plan maestro" que todo lo abarca y excluye alternativas, pero tiene de común con él la preocupación de establecer un patrón de evolución para la economía que, por los cambios (discontinuidades) que el desarrollo implica, sólo tiene significado técnico y político cuando la previsión se hace en un horizonte de largo plazo. Esto no debe entenderse como una relegación a un plano secundario de los planes operativos y otros planes "subordinados" esenciales para dar forma y oportunidad a las decisiones; sirve tan sólo para señalar el peligro de un enfoque unilateral en estos instrumentos de acción que, sin la guía del "plan maestro", carecen de la base para plantear una política de desarrollo.

III. PROBLEMAS ACTUALES DEL DESARROLLO Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA PLANIFICACION

Como antes se ha dicho, este trabajo en lo fundamental se limita a los países de nivel de ingreso más bajo y de estructura económica menos evolucionada de América Latina: la denominación, ya convencional de países de menor desarrollo relativo es útil para comprenderlos en una clasificación de general conocimiento. Es en estos países donde aparecen más claramente las inclinaciones ya anotadas de la planificación y donde, en nuestra opinión, es más urgente diseñar una política de desarrollo con más contenido de transformación de estructuras. En esta breve sección no se intenta un análisis de situación, ni una caracterización de los problemas del desarrollo de esos países. En base a la copiosa literatura

/existente,

existente;[3] se intenta sólo resumir sus principales problemas con un grado de generalización que, con frecuencia, no hará justicia plena a las diferencias nacionales y a las excepciones casi inevitables en la complejidad de lo social.

Como lo muestra el cuadro 1, a partir de 1962 se aceleró apreciablemente el ritmo de aumento del PIB de estos países y para la mayoría de ellos la actividad económica alcanzó una regularidad de expansión que contrasta con los períodos inmediatamente anteriores. La observación del comportamiento de las exportaciones explica en gran parte estos resultados, aun cuando han sido también importante las mejoras conseguidas en gran parte de ellos en la movilización de recursos internos y externos, los aumentos del gasto público y una política económica más incisiva. En todo caso, es la exportación el factor dinámico fundamental de la evolución de estos países y lo sucedido en estos años se debe en ciertos casos, los menos, a circunstancias favorables en mercados externos tradicionales, en otros a esfuerzos iniciales para diversificar la exportación y, en el caso de Centroamérica, a la creación del mercado común que reúne a los países de esa región.

Este período de perspectivas relativamente optimistas fue también el ambiente de los primeros ensayos de planificación. Todos esos países, a partir de 1963 concentraron sus esfuerzos en la preparación de planes generales de desarrollo, la mayoría de un carácter agregado y con frecuencia faltos de suficientes elementos operativos. En todos los casos, además, la planeación se insertó en estructuras políticas y administrativas, poco receptivas a estos intentos de racionalización.[4] La consecuencia más común fue un grado muy bajo de realización y en algunos casos la falta de correspondencia de la acción con el plan fue casi total; las circunstancias externas (expansión de la exportación) más o menos propicias dieron margen para una política económica de viejo diseño, basado en los resortes tradicionales que fue aparentemente eficaz. La planificación cayó en entredicho y la defensa de los planificadores ha sido con frecuencia el justificarse buscando a toda costa la operatividad de los planes y el "realismo" político en los planteamientos.

3/ Ver por ejemplo "La Alianza para el Progreso y las Perspectivas de Desarrollo de América Latina. Examen del primer quinquenio, 1961-1965", Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1967.

4/ Ver del autor, op. cit. pp. 8 y 9.

/Cuadro 1

Cuadro 1

PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO DE AMERICA LATINA
CRECIMIENTO DEL PIB (1960-67) Y DE LAS EXPORTACIONES (1960-66)

(Tasas anuales y promedios para el período)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967***	1960/67
I. Producto Interno Bruto*								
Bolivia	2.1	5.6	6.4	5.5	5.5	6.4	5.5	5.3
Costa Rica	3.0	8.0	7.0	5.0	7.1	6.9	7.0	6.3
Ecuador	1.5	4.5	3.9	7.8	3.3	5.6	6.0	4.7
El Salvador	4.3	13.3	3.9	7.8	4.1	6.2	5.0	6.3
Guatemala	3.8	2.6	12.5	6.7	7.4	4.6	2.5	5.7
Honduras	3.9	6.0	2.1	3.4	7.7	4.8	2.0	4.3
Nicaragua	6.5	10.5	7.4	7.7	9.7	3.6	4.3	6.9
Paraguay	5.7	1.6	2.3	3.3	6.0	1.7	3.5	3.5
II. Exportaciones**							1967	1967/60
Bolivia	11.1	3.3	16.1	38.9	15.0	7.5	2.7	13.6
Costa Rica	-2.3	10.7	2.2	18.9	-2.4	22.4	10.9	8.6
Ecuador	-11.8	12.6	4.2	8.7	11.7	3.3	7.9	5.2
El Salvador	15.7	16.9	8.2	16.8	8.2	1.3	-0.3	9.3
Guatemala	-3.4	3.5	31.6	2.6	16.5	20.3	-11.8	8.4
Honduras	15.9	11.0	2.5	14.5	34.7	12.7	2.2	13.3
Nicaragua	8.9	34.4	22.0	18.0	18.5	-4.9	3.7	14.6
Paraguay	14.8	6.5	21.2	25.0	2.0	-3.9	2.9	9.8

Fuentes: Series históricas: datos nacionales y estudios de países del CIAP - Estimaciones: Secretaría del CIAP.

Notas: * En base a series absolutas o precios constantes de 1960.
** En base a series de balanza de pagos en dólares corrientes de cada año.
*** Provisional.

/Es, sin

Es, sin embargo, en los problemas del desarrollo que estos países enfrentan ya o están a punto de encontrar donde más necesaria es una perspectiva de largo alcance.

Con diferencia de matiz, hay dos objetivos básicos en la política de desarrollo económico y social que estos países deben proponerse: a) la necesidad de conseguir un cambio de estructura productiva compatible con un rápido crecimiento de la exportación, y b) crear las condiciones para una mejora continua en la distribución del ingreso, siendo un aspecto especial de este objetivo el conseguir la reducción progresiva del subempleo y la desocupación abierta.

1. Necesidad de conseguir un cambio de la estructura productiva compatible con un rápido crecimiento de la exportación

Con raras excepciones, los productos tradicionales que constituyen el elemento dominante de las exportaciones de estos países (ver cuadro 2), tiene perspectivas de mercado muy poco alentadoras. Como sucede con el café, en algunos casos, lo más que se puede desear es una estabilización a los niveles actuales y aún en cuanto a la carne y algunos metales, que todavía muestran en general una demanda dinámica, surgen temores de que un creciente proteccionismo en los países industriales perjudique de modo decisivo a la expansión de su comercio. En varios de los países analizados el debilitamiento en la expansión de las exportaciones se ha hecho ya presente en 1967 (Bolivia, con 2.7 por ciento de crecimiento anual, El Salvador -0.3, Honduras 2.2, Paraguay 2.9), lo que subraya el carácter precario del desarrollo reciente y la posibilidad de un cambio de condiciones de carácter determinante.

Los países centroamericanos y el Ecuador han conseguido diversificar un tanto la exportación. La integración regional se reflejó en una aceleración del intercambio que puede calificarse como notable en algunos países de Centroamérica. Sin embargo, en la circunstancia actual en todas las naciones consideradas la situación es todavía de extrema dependencia en productos de una débil demanda y es evidente que es un objetivo esencial de la política de desarrollo de estos países el conseguir tan rápidamente como sea posible la creación de nuevas líneas de exportación. Ello puede ser casi imposible sin una modificación de las condiciones del intercambio mundial, pero no por eso dejar de ser la diversificación un empeño esencial de la política económica nacional.

/Cuadro 2

Cuadro 2

PARTICIPACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS TRADICIONALES EN EL VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

(En porcentaje promedio en el período)

País	1958-1960	1964-1966
Bolivia a/	87.7	93.0
Costa Rica b/	79.7	70.4
Ecuador c/	90.1	83.4
El Salvador d/	88.0	70.5
Guatemala e/	87.7	67.4
Honduras f/	77.8	69.2
Nicaragua g/	73.9	65.7
Paraguay h/	65.0	71.5

Fuentes: 1958-60 - "International Financial Statistics" y 1964-66 Estudios de países del CIAP.

Notas: a/ Se incluye como tradicionales todos los minerales (estaño, plomo, tungsteno, plata y oro).

b/ Se incluye café, banano y azúcar.

c/ Se incluye banano, café y cacao.

d/ Se incluye café, algodón y azúcar.

e/ Se incluye café, algodón y banano.

f/ Se incluye café, banano y madera.

g/ Se incluye café, algodón, oro y azúcar.

h/ Se incluye carne, madera, aceite, tabaco y algodón.

/En consecuencia,

En consecuencia, es en todos los casos de urgente necesidad, desde el punto de vista de la política nacional de desarrollo, identificar y promover nuevas posibilidades de exportación. La minería y la agricultura y ganadería ofrecen todavía posibilidades y habría que aprovecharlas, pero, a pesar de los obstáculos, es el desarrollo industrial donde gravitará la expansión futura. De modo inevitable, estos países afrontan la necesidad de una rápida transformación estructural que afecta todos los aspectos de la actividad económica y la organización social y política. Particularmente para estos países que se hallan entre los de menor tamaño económico de la región, el resultado de este esfuerzo está íntimamente ligado a su capacidad para aprovechar las ventajas que bien puede ofrecer la integración económica regional. La integración regional no es la solución, ni la mayor parte de la solución, en cuanto a la apertura de mercados, pero no hay duda que daría el umbral de demanda necesario para crear una base industrial sobre la cual sustentar una expansión progresiva de la exportación hacia el mercado mundial en general.

Esto quiere decir que estos países enfrentan un reto particularmente serio. En primer lugar, están forzados a conseguir en poco tiempo un desarrollo industrial especializado, con niveles de productividad suficientes para alimentar la exportación, lo que supone, aparte de la formación de capital, una transferencia masiva de conocimiento técnico. En segundo lugar, dicho desarrollo tendrá que apoyarse en gran medida en una etapa de integración regional a la que ingresan con una desventaja incial que tendría que compensarse con una acción enérgica para aprovechar y crear ventajas comparativas en un apretado lapso de tiempo. Es difícil encontrar una circunstancia que más exige una auténtica planificación con horizonte de largo plazo: construir especializaciones partiendo desde sus mismos fundamentos exige una política con objetivos claros, persistente e imaginativa que no puede ser el resultado de "ajustes incrementales" sino de la serie de hechos de afecto acumulativo que lleven al cambio de estructura necesario.

/2. Crear

2. Crear las condiciones para un mejoramiento continuo en la distribución del ingreso; inclusive, como un aspecto particular, mediante la reducción progresiva del subempleo y la desocupación

Son fragmentarios los datos existentes sobre la distribución del ingreso y no hay evidencia estadística de su evolución en los últimos años. Con la excepción de Costa Rica y probablemente el Paraguay, estos países han mostrado desigualdades extremas en la distribución del ingreso como consecuencia de una concentración, también extrema, de la propiedad de los recursos productivos 5/ y la casi total ausencia de una acción redistributiva por parte del Estado. En los últimos años, la política del ingreso y el gasto público ha introducido algunos elementos redistributivos (mayor progresividad de los impuestos, mayor porcentaje del gasto dedicado a servicios sociales). Su efecto no es posible evaluarlo sobre una base cuantitativa, pero el carácter del cambio hecho da base para pensar que no se ha alterado significativamente la estructura de la distribución y que ésta se mantiene sustancialmente la misma. Hay fenómenos relativamente recientes que inducen a creer, por el contrario, que es posible un deterioro en la distribución del ingreso. Se trata del problema de la desocupación urbana que en otros países latinoamericanos ha alcanzado características agudas y que parece ser el resultado de un patrón de evolución cuya acción ha comenzado a advertirse en varias de las economías a las que se refiere este trabajo. Dada la intensidad del crecimiento demográfico propio de la mayoría de estos países y sus marcadas características de economías duales sería de temer que el problema de la desocupación alcance dimensiones de gravedad en el futuro, especialmente si cesa la rápida expansión de exportaciones de los últimos cinco años. (Ver cuadro 3.)

5/ En relación a uno de los cuales, la tierra, hay evidencia abundante en los estudios sobre tenencia de la tierra del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA).

/Cuadro 3

Cuadro 3

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL Y URBANA Y DEL EMPLEO INDUSTRIAL

(Promedios en el período)

	Población total		Población urbana a/		Empleo industrial	
	Período	Tasa	Período	Tasa	Período	Tasa
Bolivia	1960-66	1.4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d
Costa Rica	"	4.1	1950-63	4.5	1950-65	2.2
Ecuador	"	3.3	1950-62	6.6	1950-62	3.3
El Salvador	"	3.4	1950-61	5.8	1950-64	3.6
Guatemala	"	3.1	1960-64	7.1	1950-64	2.1
Honduras	"	3.3	1950-61	8.1	1950-61	1.5
Nicaragua	"	3.2	1950-63	5.9	1950-63	3.9
Paraguay	"	2.7	n.d.	n.d.	1950-62	1.7

Fuentes: Población total: United Nations, Demographic Yearbook, 1966; población urbana: Elizaga, Juan C. Assessment of Migration Data in Latin America. The Milbank Memorial Fund Quarterly, Volume XLII, number 1, January, 1965; empleo industrial para Centroamérica: Estudio de Recursos Humanos en Centro América. Oferta y Demanda Recursos Humanos en Centro América, Consejo Superior Universitario Centroamericano, 1966, N° 6; para Paraguay: Secretaría Técnica de Planificación del Paraguay. La Planificación de los Recursos Humanos en el Paraguay; Bases para una estrategia, 1967; para Ecuador: Junta Nacional de Planificación, División de Planificación, Sección de Recursos Humanos.

a/ Ciudades de más de 20 000 habitantes.

/Con la

Con la excepción de Bolivia y Paraguay, países para los cuales faltan datos y que, por lo que se conoce, no muestran todavía rápidas tasas de desarrollo urbano, la observación de las cifras al menos sugiere que hay una gran presión de la población activa sobre las actividades terciarias - los servicios - para el suministro de un empleo residual. En un reciente estudio de la América Latina en su conjunto, Chenery 6/ se vale de los cambios de la productividad por sectores de actividad como un indicador de las probables tendencias del empleo. En contraste con los aumentos de productividad en los sectores primario y secundario (1.8 por ciento y 2,5 por ciento de tasa anual de promedio de 1950 a 1965) la productividad de los servicios descendió, tendencia en la cual tendría influencia decisiva la sobre carga de mano de obra como consecuencia de la presión ejercida por el rápido aumento de la población activa urbana. Las cifras censales sobre desempleo abierto en estos países, exclusive Paraguay y Bolivia, oscilan entre aproximadamente 5 y 14 por ciento. El rápido crecimiento de los últimos años ha atenuado el problema de la subocupación en los servicios, pero si un debilitamiento se hiciera presente, la situación alcanzaría características muy graves porque es particularmente en estos últimos años cuando estos países han alcanzado rápidas tasas de expansión de la población urbana. En algunos de ellos es ya visible el efecto de estos desequilibrios en las características del crecimiento urbano: la aparición de las llamadas poblaciones marginales, uno de cuyos rasgos esenciales es la precariedad de la ocupación.

En economías mixtas, el llevar a cabo una política persistente de redistribución del ingreso, sobre todo si se trata de superar las causas estructurales que dan lugar al desempleo y a la mala distribución del ingreso, aparte de sus prerequisitos políticos, es una tarea que sólo puede diseñarse en función de un período más o menos largo de tiempo,

---

6/ Hollis B. Chenery "Toward a more effective Alliance for Progress", AID Discussion Paper nc 13, Office of Coordination, AID, Washington D.C., March 1967. Sobre el téma ver también "La Alianza para el Progreso y las Perspectivas de desarrollo de la América Latina, Examen del primer quinquenio 1961-1965, Unión Panamericana, Washington D.C., 1967.

/mediante un

mediante un análisis de distintas alternativas y previsiones sobre el uso coherente de los distintos instrumentos de política. Para comenzar, un principio de solución a estos problemas exige el mantener una rápida tasa de aumento del producto nacional,7/ lo que supone un ritmo de industrialización más acelerado que en el pasado y una mayor expansión de la producción primaria. Ello nos lleva básicamente hacia la misma política productiva que se examina en el punto anterior. Pero, además, para redistribuir en una sociedad mixta es fundamental el empleo del poder regulatorio, director e inductor del Estado, mediante el manejo de una serie de políticas generales (fiscal, monetaria, de ingresos y salarios, formación de recursos humanos, de inversiones sociales, etc.), cuyo diseño coherente es imposible, sino se plantea como estrategia en el mismo contexto requerido por la transformación productiva y la modificación de la estructura social.

En resumen, los problemas que enfrentan los países de menor desarrollo relativo de la región exige, por su naturaleza, una acción persistente para provocar ciertas transformaciones decisivas de la estructura económica y social. Dadas las discontinuidades del proceso de desarrollo y la misma dificultad de la tarea, los requisitos de esas transformaciones sólo pueden apreciarse adecuadamente en períodos de tiempo suficientemente largos para identificar la presencia del cambio. Por ejemplo, si es requisito esencial del desarrollo el conseguir una expansión rápida de la exportación de productos industriales, el horizonte del plan debe llevar la previsión hasta el momento en el cual esa expansión sea un hecho identificable, aun cuando sea como un fenómeno inicial. Una planeación de menor horizonte sería incongruente con ese objetivo y en ese sentido carecería de entidad técnica. Podría agregarse que carecería también de entidad política si un plan debe cumplir también con el objetivo de motivar una sociedad revelándole las potencialidades de la transformación.

7/ Chenery, op. cit. p. 12 en base a la solución de un modelo, concluye que en las condiciones del mismo, América Latina tendría que crecer en promedio alrededor del 6 por ciento por año para evitar un aumento todavía mayor del subempleo.

IV. UNA PLANIFICACION DE LARGO PLAZO PARA LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

La necesidad de planear a largo plazo, que se deriva de las características de la política de desarrollo que conviene a estos países, tropieza con una serie de restricciones que hace especialmente difícil y conflictiva la creación de un sistema apto para esa función. De allí el escape hacia las vías de menor esfuerzo que revelan las actuales inclinaciones de la planificación. Un rápido repaso a esas restricciones puede ser útil para apreciar las características de la planificación de largo plazo que podría ser eficaz y funcional en estos países.

1. Las restricciones al diseño y funcionamiento de una política planificada de largo plazo

No se intentará un análisis de las limitaciones que obstaculizan a la planificación en general ya que la literatura reciente abunda en ese tema. Se procurará describir únicamente aquellas restricciones que dificultan el diseño y realización de una política de desarrollo con un alcance suficiente para apreciar los principales requisitos y consecuencias del cambio de estructuras económico y social. Más adelante se tendrá ocasión de definir con más rigor las características de esta planificación; por ahora basta referirse a ella como una planificación de largo plazo, a cuyo horizonte de tiempo es imposible asignar a priori una dimensión, pues ella depende de las condiciones de cada país.

(a) Limitaciones técnicas

No hace falta referirse en detalle a los obstáculos con que tropieza el uso de las técnicas de planificación a causa de la falta de información estadística y técnica y la escasez de personal preparado que hace falta en todos los niveles para diseñar y realizar una auténtica política de desarrollo. Esos temas se han tocado con frecuencia en los análisis hechos en relación con la América Latina y sería ocioso reiterar sus conclusiones. Es lógico insistir, eso sí, que la mejora de la información y la preparación de especialistas planificadores en varios campos profesionales son requisitos para la gradual consolidación del sistema. Sin embargo, excepto en casos extremos, la existencia de estos dos obstáculos no debe servir

/como una

como una excusa para posponer la reflexión sobre los rumbos posibles de una política de desarrollo de largo alcance. Con frecuencia será imposible el uso de técnicas de planificación rigurosas; en muchos casos por la debilidad de la información no podrán medirse algunos de los objetivos y los requisitos; no se podrán evaluar cuantitativamente las alternativas, ni tener una razonable certidumbre en la coherencia de la acción propuesta. Pero ninguna de estas razones es suficiente para impedir que la planificación cumpla su función orientadora. Los planes tendrán un carácter más acusado de provisionalidad que el normal y exigirán una vigilancia más estrecha para rectificar rumbos oportunamente, pero aún esta guía sería un progreso notable sobre la política pasiva de pura reacción ante los acontecimientos que ha sido la vía tradicional. En otra parte,[8/] se han presentado algunas consideraciones sobre las opciones que enfrenta el planificador cuando tropieza con esas limitaciones técnicas. Se ha insistido en la posibilidad de formular una estrategia de desarrollo, mediante la selección de los aspectos en los que debe buscarse el máximo posible de precisión y aquellos en que cabe una mayor tolerancia. El mayor o menor grado de interdependencia de la economía, el carácter de los recursos críticos, la complejidad de la función de bienestar social, se han propuesto como algunos de los criterios que podrían ser útiles para orientar esas decisiones, sobre las cuales es muy difícil generalizar sin referencia específica a los casos concretos.

Las opciones hechas deberán, por cierto, reflejarse en los planes operativos donde también las restricciones técnicas obligan a una selectividad adicional en la acción. Ello requiere, por cierto, aparte de competencia técnica, imaginación y sentido común, dos atributos siempre necesarios en los planificadores (y por supuesto, en los dirigentes políticos), pero que son indispensables cuando se trata de países que sufren de estas limitaciones. El planificador debe estar libre de dogmatismos técnicos, huir del recurso a recetas universalmente válidas, y

---

8/ Ver del autor, op. cit., págs. 17 a 22.

/resolver los

resolver los problemas metodológicos sin perder de vista que su función es dar las bases de juicio para una decisión de política y que ésta no puede esperar a que se usen las técnicas más rigurosas.

En resumen, las deficiencias de información estadística y la escasez de personal preparado en planificación no imposibilitan el trabajo de planificación a largo plazo. Mientras se hace el esfuerzo para remediar la situación, sus efectos pueden reducirse a un mínimo mediante la selección de los campos en los cuales cabe poner énfasis y las modalidades del sistema de planificación que parezca más adecuado a las circunstancias.

b) Limitaciones derivadas de la incertidumbre del sector externo

Otra de las limitaciones de la planificación a largo plazo es la influencia que tienen sobre sus economías variables exógenas que, en las condiciones actuales, muestran un comportamiento fluctuante que hace extremadamente difícil una previsión de largo plazo. La más importante de estas variables es la exportación, cuya previsión está sujeta con frecuencia a grandes márgenes de error, aun con el uso de las mejores técnicas estadísticas y econométricas. La dependencia actual de estos países en las exportaciones de unos pocos productos reduce aún más las probabilidades de una previsión acertada y es experiencia de los planificadores que, excepto en muy pocos casos, las proyecciones hechas han resultado poco acertadas. La estructura del comercio mundial se halla en un período de rápidos cambios como respuesta al intenso ritmo de la innovación técnica, característica de la segunda post-guerra y en esas condiciones es muy difícil encontrar bases suficientes para una proyección satisfactoria. La estructura oligopsónica de los mercados mundiales de muchos de los productos primarios y la influencia de una situación política mundial caracterizada por una continua tensión, son también factores que minan la capacidad de pronóstico de los planificadores de los países poco desarrollados.

Una de las reacciones frecuentes es renunciar a las previsiones de largo plazo y satisfacerse con proyecciones para el futuro inmediato, lo cual de hecho contribuye a esta tendencia a una exclusiva concentración de la planificación de corto plazo. No es cierto, para comenzar, que en todos los casos la previsión a corto plazo está expuesta a menores

/probabilidades de

probabilidades de error que la que se haga para 5 a 10 años. Luego, al igual que lo dicho al tratarse de la falta de información en general, la incertidumbre no es razón para inhibirse de proponer una política de desarrollo con la perspectiva necesaria: sí lo es, naturalmente, cuando se trata de elegir la modalidad de plan y los mecanismos de orientación y control más apropiados para reducir los riesgos de la incertidumbre en la política de desarrollo. Seguir de cerca los indicadores del mercado internacional, como parte de un mecanismo alerta del control de la ejecución de los planes, y mantener un sistema de revisión periódica de los mismos (por ejemplo, semestral para los planes operativos, anual para los planes de largo plazo, que podrían ser rotativos para mantener un horizonte de tiempo suficiente) serían maneras de contrarrestar con diligencia y prudencia las limitaciones que se derivan de la incertidumbre.

Lo anterior no pretende restar importancia a los efectos de la inestabilidad de los mercados mundiales y los obstáculos a la expansión del comercio sobre el desarrollo económico de los países de América Latina. Por encima del hecho de que se pueda o no planear, no hay duda que coyunturas externas muy adversas pueden tornar imposible la realización de una política enérgica de desarrollo a pesar del empeño que se ponga en ella. La cooperación de los países industriales en el comercio y en el financiamiento, aparte de ser decisiva para el éxito de los esfuerzos de desarrollo, permitiría también racionalizar mejor la política económica mediante la planificación y dar mayor dirección, regularidad y persistencia a la acción. Aún en las condiciones actuales con respecto al comercio, el empleo creciente de modalidades de financiamiento externo que se adapten a las necesidades y características de una política planificada de desarrollo (compromisos de financiamiento de planes, préstamos por programas) 9/ no sólo servirían para compensar temporalmente las perturbaciones provocadas por el comercio y complementar el ahorro interno, sino

---

9/ Ver al respecto, del autor, op. cit., págs. 22-25, con un examen más detenido de las posibilidades de sistemas de financiamiento externo adecuados para la planificación, con referencia a la América Latina y la Alianza para el Progreso.

/que serían

que serían un poderoso estímulo para la consolidación de la planificación. Se ha dicho ya que la falta de relación entre los métodos tradicionales de financiamiento externo y la planificación explica en parte la pérdida de interés en ésta de los dirigentes políticos latinoamericanos.

Hay otros medios mediante los cuales la comunidad externa, especialmente los organismos internacionales, podrían apoyar decisivamente el trabajo de la planificación. Es prácticamente imposible que cada país, particularmente los más pequeños y pobres, pueda contar con el número de especialistas en los diferentes productos que son necesarios para proyectar las tendencias del mercado externo. El país podrá y deberá preparar algunos especialistas para sus exportaciones fundamentales, pero un plan va a requerir previsiones en un gran número de productos, sobre todo si lo que se trata es de diversificar la exportación e incluir en ella manufacturas. No sería extraordinariamente difícil que, dividiéndose campos, las entidades internacionales pudiesen prestar a las entidades de planificación nacionales un servicio continuo de asesoría e información. No basta un análisis de tendencia del mercado mundial sin referencia a los distintos oferentes. Dada una tendencia del mercado mundial, hace falta orientaciones sobre las alternativas existentes en cuanto a la participación en él del producto nacional. Las oficinas nacionales de planificación necesitan de especialistas que las puedan asesorar en sus problemas peculiares de proyección, desde un servicio central o <u>in situ</u>, de acuerdo con las circunstancias.

c) <u>Limitaciones derivadas de la estructura y la situación política</u>

La coyuntura política que viven la mayoría de los países de menor desarrollo de la América Latina, tampoco es propicia a una planificación del desarrollo y, especialmente, a una planificación de largo plazo. Si bien el despertar de aspiraciones económicas y sociales de las grandes mayorías populares y las tensiones consiguientes sobre la estructura política constituyen el hecho decisivo para justificar la planificación y se podría creer que serían también favorables a la aceptación de una acción que se proponga alcanzar un conjunto de objetivos que configuren un gran "proyecto nacional", no se advierte en estos países que la tarea de planificación de largo plazo haya ganado en arraigo ni en las clases dirigentes ni en el pueblo.

/Aparte de

Aparte de los errores que pueden haber cometido los planificadores, la crisis política que la mayoría de estos países atraviesan explica en buena parte esta característica. Se comprende que los grupos dominantes, interesados en mantener el status quo, miren con desconfianza los planteamientos básicos de una política de desarrollo que, inevitablemente, proyecta una transformación de la estructura social y económica. Es más difícil de entender la frialdad con que las nuevas clases dirigentes en ascenso miran a la planificación. América Latina se halla en un momento de transición: declinan las viejas estructuras de poder y van siendo sustituidas por grupos que representan una variedad de intereses, los cuales, en lógica, tendrían que ver en la planificación un apoyo para afirmar su posición dirigente. No es así, por lo general, y sólo una parte de la explicación está en su decepción con la falta de realismo de los primeros intentos de planificación; esa actitud es más directamente atribuible a la indecisión y falta de definición y cohesión doctrinaria que ha sido la característica de su ascenso a las primeras posiciones de poder. Esas debilidades los han llevado, por lo regular, a evitar el enfrentamiento pleno que supondría una política planificada de desarrollo planteada con todas sus consecuencias; prefieren aquietar las tensiones mediante la transacción y se esfuerzan por preservar un gran margen de negociación y maniobra que no sienten compatible con la disciplina de la planeación. En definitiva es una ausencia de espíritu y de dirigencia política y, en esa misma medida, una falta de motivaciones con respecto a la planificación.

En estas circunstancias, ¿debe renunciar el planificador a presentar sus opciones de largo plazo a la consulta y decisión de los ejecutivos? ¿es justificado que su trabajo se restinja al corto plazo, donde las posibilidades de conflicto son menores y puede con más probabilidad interesar a los dirigentes políticos? Está implícita en las preguntas la legitimidad de una actitud del planificador que no corresponde a las que se le asignan según los principios que podrían llamarse clásicos: su actitud política. Al ser su oficio y arte identificar los caminos y los medios para conseguir el desarrollo, le es imposible, en estos países, escapar a una posición política y es irreal separar en él los deberes del técnico y el ser políticamente inspirado. Aparte de lo que puede hacer como ciudadano, es

/inherente a

inherente a su tarea convencer al dirigente político y, en esa medida, hacer proselitismo en pro del desarrollo. Parte de esta responsabilidad es presentar a los dirigentes las opciones básicas de la política económica y social y darles un marco de referencia mediante el cual pueden tener plena conciencia de los efectos de sus decisiones o de su falta de decisiones. Para los problemas fundamentales, la planificación de corto plazo es, en ese sentido, insuficiente. Aún más que desde el punto de vista económico, la real entidad política de los problemas del desarrollo requiere del enfoque con perspectiva de la planificación de largo alcance.

Hay, sin embargo, fallas de estrategia y de táctica que los planificadores deben superar para llegar a los ejecutivos. Es su responsabilidad traducir los objetivos concretos, los enunciados generalmente ambiguos, frecuentemente contradictorios en el sentido económico, de los dirigentes políticos. Como todo planificador lo sabe, en esa tarea hay un gran margen discrecional que le queda librado para categorizar los distintos objetivos sociales; lo normal será que en la preparación del plan en esas zonas de penumbra tienda a seguir su propio sistema de preferencias. Este es un hecho sutil que no se revela sino cuando la realización del programa forza definiciones que en ocasiones entran en conflicto directo con el ejecutivo. La existencia de ese margen discrecional es un fenómeno que no es posible eliminar del todo. Hace falta eso sí, reducirlo, sondeando las reacciones del ejecutivo ante ciertos aspectos políticamente vitales del programa. Para ello no hay sustituto a la presentación de alternativas en las primeras etapas de preparación de los programas que ilustren claramente las opciones. Una vez pasada la experiencia de los primeros planes, este trabajo inicial puede hacerse con relativa facilidad y en ciertos casos, los más sencillos, aun sin necesidad de estimar magnitudes. La dirección del cambio es en muchos casos suficiente. Aun así, la categorización de los objetivos o la resolución de los conflictos entre los mismos quedarán en buena medida librados al buen juicio del planificador. Su sensibilidad para apreciar las tensiones existentes en la sociedad y darles una adecuada consideración en el plan puede ser un hecho decisivo para el éxito del mismo. Por

/ejemplo, por

ejemplo, por lo general se ha tendido a dar una baja valoración a las aspiraciones de desarrollo regional (dentro de un país) guiándose por la eficiencia de una concentración del esfuerzo en los polos de desarrollo. El resultado con frecuencia ha sido la imposibilidad de cumplir el plan, cuando la presión de los intereses regionales ha forzado la inclusión de inversiones adicionales para esos fines. Una mejor comprensión del peso e importancia de los intereses regionales habría, sin duda, dado mayor realismo y posibilidades de ejecución a los planes originales.

El ejemplo sirve también para ilustrar la tentación que acecha a los planificadores expuestos a indecisión y debilidad en sus grupos dirigentes. Casi insensiblemente se ven arrastrados a llenar con sus propias decisiones el vacío de definición que encuentran en su trabajo de planificación. Como se ha dicho, es inevitable que su propio sistema de preferencias determine, dentro de ciertos márgenes, algunas de las orientaciones del plan y de la política económica. Cuando esos márgenes son muy amplios y el planificador se acostumbra poco a poco a ejercer sus facultades discrecionales sin esforzarse por conseguir decisiones de los ejecutivos, puede fácilmente desarrollar la actitud del tecnócrata que ve en los fenómenos sociales hechos demasiados complejos para ser dejados a los políticos.[10/] En realidad, por su formación, los planificadores son proclives a la inclinación tecnocrática y las circunstancias políticas en que se encuentran algunos de los países menos desarrollados de la América Latina los hace más vulnerables a esa tentación.

La planificación de largo plazo es más propicia al despliegue de esa actitud tecnocrática, no sólo porque los objetivos que ella persigue y el lenguaje en que se expresa interesan menos al político tradicional, sino porque está menos expuesta que la de corto plazo a que salgan a la luz en el devenir de los hechos los conflictos entre el planificador y el ejecutivo.

10/ Según la "Enciclopedia Británica", uno de los objetivos del movimiento de la tecnocracia podría resumirse así: "La economía del orden social es demasiado complicada para ser comprendida y controlada por políticos. El control debe estar en las manos de los ingenieros y los científicos" - Tomo XXI, pág. 874 - William Benton Publisher, 1966.

/A menos

A menos que esté acompañado por un esfuerzo por convertirse en reales centros de influencia, la actitud tecnócrata de los planificadores puede no significar otra cosa que una autosugestión de poder y el extrañamiento de la planificación hacia un mundo imaginario sin trascendencia para la vida política. Evitar esa trampa supone, por parte del planificador, un sentido del límite y un empeño real de encontrar orientaciones en los dirigentes, de asociar a su trabajo a los ejecutivos en sus distintos niveles y de tomar en cuenta los intereses legítimos de los grupos sociales receptivos al cambio implícito en la política de desarrollo.

No se desconocen las dificultades que enfrenta el planificador para organizar su trabajo, de por sí muy complejo, de modo que pueda cumplir con todos esos propósitos. Los consejos habituales sobre la conveniencia de implantar una planificación que ascienda desde las menores unidades administrativas y en la cual tengan participación todos los grupos sociales y políticos, ignoran los problemas imposibles de solución que significaría organizar una empresa tan colosal en países en los que el número de planificadores se cuenta con los dedos de la mano. También en este caso, al planificador no le queda otra cosa que ser selectivo al decidir quiénes van a participar o asociarse a su trabajo. El procedimiento de consulta a los interesados con los primeros borradores del plan debe sustituir a la llamada planificación desde las bases en todos los casos en que la coparticipación en la planificación es imposible de organizar. Es esencial, sin embargo, que una movilización de decisiones y de opinión se realice si el plan de largo plazo ha de cumplir sus fundamentales objetivos políticos.

d) Los obstáculos de carácter administrativo

Aun cuando en el último punto se han tocado algunas de sus derivaciones, resta por último referirse brevemente a las restricciones que impone a la planificación una administración pública que es, a menudo, rudimentaria y carece siempre de la variedad de instituciones, mecanismos y personal que harían falta para una política diversificada de desarrollo. Sin dejar de ser una limitación, éste es uno de los aspectos que más justifica la planificación de largo plazo. En los planes operativos, las deficiencias administrativas son casi un dato, un parámetro, y el programa corre el riesgo de ser irrealizable si exige algo más que variaciones marginales en el estado de

/la administración.

la administración. En el plan de largo plazo, por el contrario, la transformación de la administración es uno de los elementos interdependientes de la estrategia general del desarrollo. El grado y el carácter de la restricción pueden ser modificados pari-pasu con la ampliación en cobertura de la acción de desarrollo.

Si de la maraña de problemas administrativos de los países de menor desarrollo de América Latina hubiera que elegir aquellos que más obstaculizan el establecimiento de un sistema de planificación, muy probablemente se señalarían los siguientes:

i) Casi completa ausencia de mecanismos de control: Los que suelen existir no rebasan las funciones de una auditoría elemental que no aporta sino un mínimo de datos relevantes a la gestión del ejecutivo. Por añadidura, las más de las veces, la insistencia en una auditoría ex-ante centralizada es una de las trabas más serias para una acción cuya oportunidad se conforme al plan. Esto sucede justamente en los países en los cuales la incertidumbre inevitable en las previsiones reclama una actitud vigilante e informada para recitificar la acción. Faltan casi por completo mecanismos de control físico y los flujos de información correspondientes.

ii) Dificultades de coordinación: La debilidad de la administración se revela con frecuencia en la imposibilidad de llevar a cabo tareas de cierta complejidad que requieren la participación de varios responsables de acciones interdependientes. Se dice que los administradores públicos de América Latina tienden a ser personalistas y, por temperamento, oponerse a la limitación que supone una coordinación. Es al menos dudoso que ésa sea una explicación satisfactoria de un fenómeno que no es peculiar a nuestros ejecutivos y que se da siempre que se pasa de la rutina simple, en que la responsabilidad individual es decisiva, a tareas más complicadas como las que afronta un gobierno que pretende hacer una política de desarrollo. Falta el hábito de planear esa tarea compleja, el hábito de dar instrucciones precisas para la misma y está ausente en muchas ocasiones el liderato que la misma requiere. Son insuficientes, por supuesto, los órganos de coordinación, pero su importancia es menor frente a esos otros elementos sin los cuales no existe ni la motivación ni los puntos de referencia para sujetarse a una coordinación.

/iii) Problemas

iii) Problemas de personal: Tanto desde el punto de vista de la preparación como desde el punto de vista de las actitudes, el personal de la administración pública suele ser una de las restricciones más severas a una política de desarrollo. No cabe extenderse en el tema de la preparación, sólo es dable insistir en la alta prioridad que tienen para los países menos desarrollados de América Latina la formación de un plantel adecuado de técnicos y administradores. Se ha mencionado con menos frecuencia el problema que plantea una actitud bastante común del burócrata frente a la planificación. En esa actitud se mezclan la inseguridad de la persona que siente que se le quita de las manos su bien más preciado: una rutina que había llegado a dominar, con la falta de comprensión de los principios y los métodos hacia los cuales se le quiere llevar. Mientras se pone el énfasis en el problema de la preparación técnica y la especialización del funcionario público, se ignora con frecuencia este problema de actitud que puede ser un escollo decisivo desde los primeros momentos; uno de esos escollos obscuros, indefinidos, pero que, a la postre, frena en todos los frentes las posibilidades de avanzar.

Son éstos tres obstáculos fundamentales que debe tomar en cuenta un sistema de planificación en los países de menor desarrollo relativo de la América Latina. Los planes de largo plazo dan un horizonte suficiente para gradualmente reformar la administración pública. Pero ese debe ser uno de los programas explícitos del mismo. Si los tres problemas elegidos tienen realmente la trascendencia que aquí se les asigna, esa acción debe necesariamente reflejarse en prioridades para la creación de mecanismos selectivos de control, el uso de técnicas que faciliten una determinación clara de tareas y responsabilidades en el tiempo (PERT, método del camino crítico, etc.) y un esfuerzo intenso para elevar la condición del funcionario público y familiarizarlo con las nuevas concepciones y métodos.

/2. Los

2. Los elementos básicos del sistema de planificación

El examen anterior sobre las limitaciones a la planificación, permite llegar a ciertas conclusiones sobre las características que debe reunir el sistema de planificación en los países de menor desarrollo. Podrían resumirse así:

a) Dados sus problemas básicos de desarrollo, estos países no pueden prescindir de una planificación de largo plazo. El sistema tiene que incluir planes operativos, por lo general bastante detallados, pero sin la perspectiva de planes con mayor horizonte, la política de desarrollo carecería de guías suficientes.

b) Especialmente en cuanto se refiere a la planificación de largo plazo, es indispensable flexibilidad metodológica en el trabajo de planificación. Soluciones originales, a las que no siempre se puede dar el rigor científico deseable, deben ser capaces de remediar o atenuar, desde el punto de vista de la orientación de la política, los problemas suscitados por la incertidumbre en el comportamiento de las variables exógenas y las limitaciones de información y personal preparado. La revisión frecuente de los planes es una exigencia que se deriva de estas limitaciones al trabajo de preparación de los programas.

c) Especialmente en los planes operativos, pero también en los principales proyectos de los planes de largo plazo, es necesario un mayor énfasis en una determinación clara de tareas y responsabilidades y la definición de su interdependencia en el tiempo. La implantación de sistemas sencillos de administración de programas (variantes del PERT o el método del camino crítico) tiene tanta importancia como depurar los métodos mismos de la planificación económica.

d) En razón de las deficiencias inevitables de las primeras etapas, merecen una atención prioritaria la creación de mecanismos de control, el establecimiento de un sistema de indicadores, inclusive con respecto a los mercados exteriores para las principales exportaciones, y la articulación de los flujos de información correspondientes. Hacia ese fin deben dirigirse los primeros esfuerzos de la reforma administrativa y de la mejora en la información estadística.

/e) Tanto

e) Tanto en la preparación de los planes como en el funcionamiento del sistema, hace falta un empeño especial en implantar modalidades de trabajos destinados a estimular y provocar decisiones de los ejecutivos. La consulta sobre alternativas de estrategia, la presentación de opciones en ciertos aspectos vitales de los planes y en la elección de los instrumentos, son medios que conviene se conviertan en práctica regular de la planificación.

f) El arraigo de la planificación exige un gran esfuerzo por difundir los conceptos básicos de la misma entre los funcionarios públicos y la ciudadanía. Aparte de la preparación de los muchos especialistas que la planificación requiere, es necesario crear confianza en los nuevos métodos, especialmente en la burocracia; eso sólo puede hacerse mediante un adiestramiento general sobre los principios, finalidades y los elementos fundamentales del método de planificación.

g) Sin pretender abarcar demasiado por las complejidades de organización, el trabajo de preparación de los planes debe ser una ocasión para usar de experiencias y sondear sensibilidades que el dirigente político y el planificador puede haber pasado por alto, así como servir para interesar y corresponsabilizar grupos o sectores a la tarea del desarrollo, entre ellos la propia burocracia. Inducir selectivamente su participación y organizarla de modo eficaz es también parte del trabajo de planificación.

Es muy difícil, sin referirse a las condiciones nacionales, pronunciarse sobre el sistema de planificación que sea capaz de cumplir las funciones configuradas en los puntos anteriores. No se intentarán aquí generalizaciones al respecto. Puede tener más interés examinar brevemente algunas de las características que, dadas las limitaciones existentes, podrían tener los planes económicos de estos países para servir como guías útiles de la política de desarrollo.

Sería indispensable, en primer lugar, que los mecanismos de planificación se esforzasen por preparar y mantener en revisión frecuente tanto un plan de largo plazo o perspectiva, como un programa bienal o trienal cuyo primer año debería tener la precisión y la disgregación suficiente para ser un plan operativo. Sin perjuicio, naturalmente, de emplear

/también los

también los otros planes "subordinados" que las circunstancias aconsejen. Para mantener siempre un horizonte de previsión uniforme, sería aconsejable que al revisarse anualmente los planes de largo y mediano plazo, se aumentase en un año su período de cobertura.

El plan de largo alcance al que se ha hecho referencia en este trabajo sería una combinación entre los que la terminología convencional de la planificación califica como de largo plazo y de perspectiva. Tendría algunas de las características de los dos. En común con el de perspectiva, la esencia de este plan debería ser el diseño de una estrategia para la política de desarrollo. Con los de largo o mediano plazo, tendría también en común el intento de llegar a una mayor concreción operativa, pero ésta se limitaría, tanto en disgregación como en detalle, a ciertos procesos, proyectos de inversión y políticas, que se consideren de importancia central para el cumplimiento de esa estrategia de desarrollo. No es necesario que todos los elementos de esta parte más concreta del plan se programen uniformemente del principio al fin del período elegido. Ciertos proyectos pueden terminar antes y no existir, al momento de la preparación, ninguna previsión suficientemente concreta para prolongar la acción, excepto la determinación de idea muy vaga de costo. Otros proyectos podrían terminar después de dicho período y en ese caso para ellos el plan tendría un horizonte mayor.

En general sería indispensable que el planificador pudiese reajustar con relativa facilidad este plan a medida que la mayor información o investigación existente permita rectificar la estrategia o sus elementos concretos de alta prioridad. Especialmente para estos últimos, es verosimil que no existan al principio los estudios de viabilidad necesarios y que la realización de éstos sea el primer paso de la acción. Posteriormente, terminada esa etapa, podría incorporarse el proyecto al plan, si los resultados de los estudios fuesen positivos. Al principio, por lo mismo, el plan de largo plazo, más bien que hacer una asignación de los recursos que pretenda ser exhaustiva, se propondría primariamente hacer reservas de recursos para los proyectos de alta prioridad para el desarrollo, asignaciones que se irían precisando a medida que avancen los estudios necesarios. Ello no excluye por supuesto que, basándose en juicios sobre

/las probables

las probables demandas de la política de desarrollo y las tendencias del pasado, se hagan previsiones sobre el orden de magnitud de las demandas de recursos totales y por sectores. Aparte de su utilidad para verificar la viabilidad de la acción, tales previsiones serían necesarias para tener orientaciones sobre el alcance de ciertas políticas, v.g. la reforma tributaria. Sin embargo, esas cifras al contrario de las referentes a los elementos de prioridad, no tendrían carácter normativo y serían mas bien magnitudes de control que se ajustarían conforme a las previsiones más precisas hechas en los planes de corto plazo, en los cuales si es indispensable el mayor rigor posible en cuanto a los requisitos de la acción en términos de recursos, especialmente los financieros.

No es el lugar para discutir en detalle los métodos que podrían seguirse para definir una estrategia del desarrollo en el caso de estos países. En comparación con otros que tienen una mayor base informativa y estructuras más evolucionadas, el planificador podrá apoyarse menos en el empleo de instrumentos analíticos con capacidad de cuantificación y tendría que depender mucho en juicios informados y en su conocimiento de las peculiaridades de la economía. Sin embargo, sería en todo caso necesario el uso de modelos sencillos de la economía para observar los resultados de distintas alternativas, darse cuenta de las consecuencias de las tendencias advertidas y proyectar las principales variables dentro de un marco de relativa coherencia. El grado de disgregación variaría según las condiciones propias, pero en general sería imprescindible distinguir el sector público y el privado, aun cuando este último resulte de valores residuales. Sea cual sea el método elegido, lo esencial en este análisis de la estrategia es el poder señalar y definir los elementos fundamentales de la acción: los procesos motores para el cambio de estructura, y las políticas y proyectos de inversión mediante los cuales esos procesos pueden ser activados. A su vez, el análisis y proyección del conjunto de la economía deben proporcionar el marco dentro del cual, aun cuando sea de un modo muy basto, sea posible prever las repercusiones de dichos procesos sobre las principales variables y tener una razonable certidumbre en la viabilidad de los mismos, dadas sus exigencias de recursos.

/De lo

De lo dicho anteriormente se desprende que uno de los juicios fundamentales del planificador sería el de combinar la acción de modo que, en el plan a largo plazo, los recursos demandados por los elementos centrales de la estrategia del desarrollo sean inferiores a los recursos que sus previsiones indican que pueden estar disponibles en cada período de control, anualmente por ejemplo. Es lógico que sea así, no sólo por la imprecisión con que se realiza el trabajo, sino por la imposibilidad real de concentrar toda la acción y el esfuerzo nacional exclusivamente en el objetivo del desarrollo. Por esa razón, se decía en páginas anteriores que la planificación a largo plazo debería proponer reservas de ciertos recursos, más bien que pretender una completa asignación de los mismos. Esta característica por supuesto es menos aplicable a los programas de mediano plazo y debería tener una tolerancia mínima en el caso de los programas operativos anuales.

La posibilidad de aplicación de esta planificación dependerá, además, de la medida en que sea posible dar concreción operativa a los procesos, políticas y proyectos fundamentales para la estrategia elegida de desarrollo. El plan a mediano plazo requerirá, por supuesto, una mayor concreción, pero aún en el de largo plazo habría que esforzarse en llegar gradualmente a identificar, con el detalle necesario para la acción, cada uso de sus elementos estratégicos. Ello será tanto más necesario en la medida en que una acción prolongada sea requerida para conseguir los resultados deseados y en que menos confianza exista en que el funcionamiento espontáneo de los mecanismos de asignación de recursos lleve en la dirección deseada. Por ejemplo, si un país de menor desarrollo relativo, luego de un análisis de recursos y mercados, se cree que muestra condiciones para desarrollar una especialización para la exportación de manufacturas, probablemente hará falta prever con bastante anticipación a la realización de el o los proyectos industriales, los pasos necesarios para la construcción de la infraestructura requerida, la preparación del personal, etc. Sólo una programación detallada de todo ese desarrollo, que puede prolongarse por varios años, permitiría su realización operativa y eficaz. Ese nivel de concreción no implica por cierto rigidez. Nueva información y los hechos que se susciten con el transcurso del tiempo

/obligarán a

obligarán a modificar varias veces los programas. Algunos de ellos deberán ser abandonados. El riesgo de error puede con frecuencia ser considerable y habría que tomar todas las medidas posibles para reducirlo, pero aún si existiera, en ciertos campos el riesgo es preferible a la falta de iniciativa y acción en el momento decisivo.

Las técnicas modernas de administración de programas, pueden comenzar a utilizarse para dar la mayor concreción y realismo a estos proyectos y políticas de importancia estratégica.[11/] En sus modalidades más sencillas, su planeación y aplicación están al alcance de los medios técnicos disponibles a esos países y, circunscritas a los elementos fundamentales, permitirían establecer un sistema de control efectivo sin grandes complejidades administrativas. Esto sería particularmente útil para vincular más estrechamente la planificación con las preocupaciones e inclinaciones de los ejecutivos, sin desviarla de su verdadera función.

Poco se puede decir en cuanto al carácter de los elementos estratégicos; obviamente variarán de país a país. Sin embargo, hay problemas que probablemente serán comunes a todos los planes. El primero es las modalidades que debe tomar una programación del desarrollo industrial para la exportación y el segundo la amplitud y complejidad de la acción que deberá seguirse para conseguir una redistribución del ingreso.

El primer problema, como ya se ha adelantado, requerirá un enfoque audaz e imaginativo que tendría que ir más lejos que la mera identificación y estudio de proyectos aislados. Sería casi imposible crear las condiciones de eficacia necesaria si la acción no comprende el conjunto de factores que contibuyen a elevar la productividad de las actividades industriales elegidas, entre ellas, las economías externas dadas por la expansión de actividades interdependientes en una localización determinada. En esas condiciones la planeación industrial será primariamente la planeación de complejos industriales integrados o polos de desarrollo. Desde el punto de vista de la integración, por ejemplo, ésta es sin duda la tarea más concreta e inmediata de la planificación en estos países.

11/ Ver al respecto Max F. Millikan "Comments on methods for reporting and evaluating progress under plan implementation", U.N. Committee for Development Planning, Second Session, Santiago, Chile, Abril 10-21, 1967 (E/AC.54/L.18).

/El otro

El otro problema, el de la distribución del ingreso es todavía más complejo. Planear una mejora en la distribución del ingreso compatible con la evolución de la estructura productiva y las condiciones institucionales de la economía exigiría la observación precisa de una serie de variables que, prácticamente, engloban el funcionamiento de toda la economía. Ello es prácticamente imposible por el momento en los países de menor desarrollo relativo. Está al alcance de ellos, sin embargo, incluir en su planeación de largo plazo algunos de los elementos principales de una política de redistribución del ingreso y establecer un sistema sencillo de indicadores para llegar, al menos, a una impresión de la dirección del cambio. Aparte de las reformas institucionales destinadas a modificar las condiciones de propiedad y uso de los factores, cuyo efecto sobre la distribución del ingreso en la mayoría de los casos sólo puede apreciarse cualitativamente, podría preverse la dirección del cambio si el plan establece una vinculación coherente en ese sentido entre las políticas de reforma tributaria, el gasto fiscal, la política de salarios, las políticas de preparación de recursos humanos y las políticas referentes a los sectores destinados a producir bienes de consumo popular.

No se desconocen las dificultades que enfrentarán esos países para dar ese nivel de operatividad a sus programas de desarrollo, aun si se limitan, como lo propone este trabajo, a las acciones de máxima prioridad. La tarea es posible, sin embargo, si se reenfocan un tanto las direcciones actuales de la cooperación externa, especialmente la asistencia técnica. La dispersión y duplicaciones de ésta son evidentes aun en la ayuda a la propia planificación. No es mucho pedir una rectificación, sobre todo si los propios países de menor desarrollo relativo comienzan a plantear más claramente sus propias prioridades mediante la elaboración de programas de asistencia técnica, que es otro de los elementos de esa planificación de largo plazo a la cual se ha dedicado este trabajo.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Original: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDP.3/A/R.3

REQUISITOS TECNICOS Y ORGANIZATIVOS PARA LA PLANIFICACION EFECTIVA

por

Roque G. Carranza
Consultor Económico
Buenos Aires, Argentina

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en este informe son las del autor y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas.

67-40611

		Antes del Párrafo
1.	INTRODUCCION Y RESUMEN	1
2.	REQUISITOS TECNICOS PARA LA PLANIFICACION EFECTIVA	4
	a) Cobertura en el tiempo y distintos tipos de planes	5
	b) Desagregación de los objetivos y metas en los planes de mediano plazo	7
	c) Necesidad de especificar la estrategia de desarrollo	9
	d) Problemas en la planificación de los sectores agropecuario, externo y sociales	11
	i) Problemas en el sector agropecuario	12
	ii) Problemas en el sector externo	15
	iii) Problemas en los sectores sociales	18
	e) La consistencia del plan con las políticas económicas	22
	i) La necesidad de tener en cuenta el sistema de precios	23
	ii) Políticas monetaria y crediticia. La corrección de las tensiones inflacionarias	24
	iii) Coordinación con la política de ingresos	26
	iv) La adecuación de la política fiscal	26
	v) Las políticas cambiaria y arancelaria	28
	f) El escalonamiento en el tiempo de las actividades a realizarse para ejecutar el plan	32
	g) La planificación de los recursos y del financiamiento del desarrollo	36
	i) La planificación de los recursos	37
	ii) Necesidad de planes de largo plazo en algunos sectores	39
	iii) La financiación del desarrollo	41
	h) La necesidad de la identificación de proyectos	46
	i) La planificación de la cooperación financiera y técnica externas	49
3.	REQUISITOS DE ORGANIZACION PARA LA PLANIFICACION EFECTIVA	53
	a) La estructura administrativa de la planificación	54
	b) La coordinación con la administración pública y el sector privado	57
	c) La organización de la información para la planificación y el control de la ejecución	68

1.- La finalidad de este trabajo es transmitir las principales conclusiones a que llegó el Comité de Planificación del Desarrollo, en el Informe de su Segunda Sesión, acerca de los problemas que la implementación de planes ha encontrado en América Latina, desde el punto de vista técnico y organizativo.

Es importante señalar, como advertencia general, que aunque la discusión en el Comité halló puntos que merecían especial interés destacar en la experiencia de implementación de planes en América Latina, no encontró sin embargo que esos problemas fueran característicos de la región, sino que también se habían dado en otras regiones y en los países industrializados, naturalmente con diferencias en cuanto a importancia relativa.

2.- En la Sección 2, se trata el problema de los requisitos técnicos, comenzando por analizar la desagregación necesaria en los objectivos y metas de los planes de mediano plazo, para que puedan servir de fundamento al diseño de políticas. Especialmente, se consideraron los problemas de los sectores agropecuario, externo y sociales. Sorprenderá, quizás, que no se trate específicamente de la industrialización, pero como en ella se ha centrado el interés de la mayor parte de los planes de América Latina, desde el punto de vista adoptado de señalar los requisitos técnicos para contribuir a la corrección de deficiencias, se ha preferido señalar sus problemas específicos en relación con cada uno de los temas analizados.

Especial atención se dedica a la coordinación que el plan y las políticas en él adoptadas deben tener con el sistema de precios y las políticas económicas tradicionales: Monetaria y crediticia y los programas de estabilización, las políticas de ingresos, fiscal y monetaria, y cambiaria y arancelaria.

El planeamiento de los recursos es también considerado desde el punto de vista de la disagregación y escalonamiento en el tiempo necesario para su implementación y financiación, considerando por separado la identificación de proyectos, por la importancia que tiene tanto para la planeación de los recursos, como para la coordinación de políticas y el planeamiento del sector externo.

En la sección 3, se trata el problema de los mecanismos administrativos y de

información que requiere la implementación de un plan,señalando la importancia de la ubicación de la oficina central de planificación y de la definición precisa de sus funciones,así como la influencia que los métodos de formulación y control de los planes y su contenido mismo,pueden tener en la coordinación con el resto de la Administración Pública y con la planificación sectorial y regional,así como con el sector privado. En particular,se considera la necesidad de incluir dentro de los planes programas de reforma administrativa.

Finalmente,se trata el problema de la compilación de la información técnica básica para la confección de planes,y sus relaciones con el control de la implementación.

3.- Las técnicas de planificación en sí han sido consideradas sólo secundariamente,y todo el tratamiento del tema ha tendido a ser más bien ejemplificativo,en la medida de lo posible,para estimular la discusión y formulación de conclusiónes en el seminario.

En lo que se refiere a la cooperación externa, consistentemente con el enfoque del trabajo hacia los requisitos técnicos y de organización,las condiciones han sido consideradas como dadas,sin entrar en la discusión de su posible y conveniente modificación o ampliación,lo que es un tema distinto y de considerable importancia,pero que cae fuera del alcance de este trabajo.

Mientras que,como se señaló,el temario y su ordenamiento responden al contenido del Informe del Comité de Planificación del Desarrollo (E/4362),los ejemplos y las sugerencias sobre las técnicas de planificación son responsabilidad del autor,así como muchas de las apreciaciones concretas sobre circunstancias prevalecientes.

2. REQUISITOS TECNICOS PARA EL PLANEAMIENTO EFECTIVO.

4. La necesidad de prever adecuadamente los efectos de las decisiones de política económica y de evaluar la coherencia entre los objetivos que se pretende alcanzar, los recursos disponibles y los instrumentos que se proyecta utilizar, ha planteado la conveniencia, tanto en los países industrializados como en desarrollo, de emplear técnicas de planeamiento global y sectorial cada vez más perfeccionadas.

En los países en desarrollo, en los que el problema de la movilización de los recursos para el crecimiento de la economía alcanza una urgencia que puede no existir en los industrializados, la mencionada necesidad se acentúa. A ello debe añadirse la circunstancia de que en este caso el progreso económico supone cambios significativos en la composición de la demanda y en la estructura de la producción, y aún en las estructuras sociales e institucionales, lo que hace que esta necesidad de emplear un procedimiento sistemático para determinar la consistencia de los diversos objetivos y la coherencia de las medidas de política entre sí y con estos últimos, adquiera una importancia cada vez mayor. Estas son, sin duda, las causas de que exista casi pleno acuerdo en la conveniencia de emplear técnicas de planificación para promover el progreso económico de los países en desarrollo.

Este reconocimiento de la importancia y conveniencia de la planificación necesita ser calificado cuidadosamente, pues no debe interpretarse en el sentido de que substituye a la formulación de políticas, o se superpone con ellas. Es, en realidad, un instrumento para formularlas adecuadamente, en términos cualitativos y cuantitativos, y para ejecutarlas.

5. La utilización de la planificación para evaluar la consistencia de objetivos y la coherencia de las políticas de desarrollo, obliga a considerar un plazo de tiempo suficientemente largo para poder estimar los cambios de composición y estructura, y aclarar adecuadamente las interrelaciones de los objetivos y las consecuencias de las decisiones de política.

El problema es distinto cuando se utilizan técnicas de planificación en los

países industrializados, con la finalidad de diseñar políticas compensatorias o de estabilización de la economía, pues entonces el lapso dominante es el corto plazo, y las necesidades de desarrollo son consideradas subsidiariamente. Históricamente, en países como Holanda la planificación se inició precisamente para considerar solamente problemas de corto plazo, y sólo con el transcurso del tiempo se extendió su objetivo y se modificaron sus técnicas para dar al desarrollo una atención más acuciosa, que se convirtió finalmente en dominante.

Pero tampoco un plazo excesivamente largo es ideal, pues se haría cada vez más difícil prever la magnitud de los cambios intervinientes, y la imprecisión consiguiente restaría utilidad a la tarea de planificación.

Debido a estas circunstancias, los planes de mediano plazo desempeñan un papel capital como herramientas de la planificación en los países en desarrollo.

6. Esto no quita que para seleccionar debidamente algunos objectivos y determinar la importancia de ciertos obstáculos, sea necesario a veces utilizar planes de plazo más largo y necesariamente menos detallados que los de mediano, como ocurre, por ejemplo, para evaluar alternativas en el uso de recursos naturales, o para programar los recursos humanos.

Por otra parte, la instrumentación adecuada de los planes de mediano plazo requiere la formulación de planes de período más corto, a fin de proporcionar a la planificación la flexibilidad de ajuste necesaria entre las metas propuestas y los cambios efectivamente ocurridos, así como para obtener un nexo entre las políticas de mediano y las de corto plazo.

En síntesis, la aplicación de las técnicas de planificación en los países en desarrollo se funda en la formulación de planes detallados de mediano plazo, que cubren un lapso de cuatro a seis años, apoyados en algunos casos en planes más generales y de período más largo, por ejemplo diez años, e instrumentados por planes operativos cuyo período generalmente coincide con el del presupuesto fiscal, para coordinar adecuadamente la política del sector público con la ejecución del plan y poder efectuar al mismo tiempo los ajustes necesarios en el plan de mediano plazo, conforme con la evolución que ha tenido la economía.

6.- La concepción pragmática de la planificación, como sustento racional de la selección de objetivos consistentes y de la formulación de políticas coherentes de movilización de recursos y de ejecución, a la que se añade la necesidad de evaluar los resultados obtenidos en función de las metas a alcanzar, distingue fundamentalmente a los planes de los estudios de tipo cualitativo sobre las políticas para promover la inversión, alcanzar mayores tasas de ocupación, combatir la inflación y en general promover el crecimiento de la economía.

Los planes adaptados a las finalidades enunciadas son aquellos suficientemente detallados y específicos en su cuantificación, como para identificar los campos en que es necesario tomar decisiones concretas, y permitir una medición del progreso alcanzado en su implementación.

7.- En particular, los objetivos y metas deben especificarse en el plan de mediano plazo sector por sector, con suficiente desagregación como para identificar las unidades de decisión responsables de su logro y determinar su viabilidad, tanto en términos de recursos físicos como financieros.

Un requisito indispensable para esta identificación es la distinción entre las actividades que deberan ser llevadas a cabo por el sector público, y aquellas cuya responsabilidad corresponde al sector privado.

En las primeras, las decisiones necesarias, la obtención de los recursos y la medición de los resultados deben ser detalladamente previstas y coordinadas con la organización administrativa y presupuestaria existente, así como con las modificaciones que sea necesario introducir en estas últimas.

En las segundas, en cambio, deberan programarse las políticas para inducir a su ejecución, y la medición de los resultados, así como la previsión de los recursos físicos y financieros, ofrecen características distintas que en el sector público.

8.- Pero, evidentemente, esta desagregación de los objetivos y necesidades de recursos tiene un límite, más allá del cual representa un esfuerzo inútil, y empeñarse en sobre pasarlo puede significar una pérdida efectiva de tiempo en la adopción de las decisiones necesarias para el crecimiento económico.

Dar reglas generales para la determinación de este límite no es problema fácil, pero un criterio aceptable podría ser el de que permita en el sector públic identi-

ficar todos los responsables de los programas en que se divida la acción administrativa,y en el privado identificar los principales cambios en la demanda y en la producción,con lo que ha sido su tendencia histórica y con el grado en que es compatible o no con la estructura institucional existente.

Esto daría la base mínima para programar las políticas encaminadas a lograr esos cambios en la estructura de la producción,y los ajustes institucionales necesarios.

9. - En forma consistente con el grado de descentralización
tralización en la ejecución que exista en el sector público, y con la necesidad de informar al sector privado,debe quedar también explícita la estrategia básica adoptada en la formulación del plan,o sea el patrón de evolución de la economía que se estimó como más adecuado para alcanzar los objetivos básicos de mejora en las condiciones económicas (como ser,industrialización para proveer empleo a los excedentes de mano de obra que no hallan ocupación en la producción primaria,y/o substitución de importaciones para reducir la vulnerabilidad externa,o para acelerar el desarrollo por encima de la limitación impuesta por las posibilidades previsibles del volumen de la demanda externa,etc),pues sólo en conocimiento de esa filosofía general los distintos centros de decisión pueden calibrar adecuadamente su acción.

10.- La planificación es una técnica para formular decisiones sociales, y como tal también tiene requisitos específicos de aceptación, que deben ser tenidos en cuenta adecuadamente para que un plan sea implementable.

En especial,tanto las metas a obtener como la estrategia general a seguir deben ser susceptibles de provocar una motivación por parte de los llamados a ejecutar los planes,o a colaborar en los mismos,lo que se refiere tanto al contenido mismo de los planes como a la manera en que han sido formulados y explicados.

Planes técnicamente correctos,en cuanto a su coherencia interna,y a su viabilidad para la ejecución en términos de los recursos necesarios,pueden fallar en su implementación por no incluir objetivos, o no explicarlos claramente, tales como la ocupación,la distribución del ingreso o la apertura de nuevas oportunidades

para la mediana y pequeña empresa, que pueden despertar apoyos e interesar en su cumplimiento, o bien por no dar respuesta suficiente a los problemas específicos de acción que los responsables de su ejecución en el sector público deben afrontar, existan o no planes, lo que motiva entonces el relegamiento del plan a una posición secundaria entre las tareas a ejecutar.

11.- La experiencia de la planificación en los países en desarrollo en general, y en particular en los de América Latina, indica que los sectores en que más frecuentemente se encuentran problemas para el diseño y ejecución de planes son el agropecuario, el externo, y los llamados sociales (salud, educación y viviendo).

La planificación en los dos primeros sectores se resiente de la circunstancia de que algunos de los principales variables que determinan a la producción agropecuaria en el primer caso, y a la demanda externa en el otro, escapan a la posibilidad de control o de influencia por parte por parte de las autoridades encargadas de la ejecución de los planes. En los sectores sociales, los problemas se presentan en la definición de los objetivos, y metas (a menudo expresadas con vaquedad), y en la dificultad de establecer la consistencia con el resto del plan.

12.- En el sector agropecuario, la irregularidad climática es un factor de incertidumbre imposible de controlar, lo que obliga a que la cuantificación de los objetivos de producción deba comprender generalmente dos alternativas, fundadas respectivamente en una sucesión de años buenos y de año malos, en cuanto al rendimiento presumible de la producción.

La alternativa correspondiente a los años de buenos rendimientos es generalmente la que requiere mayores insumos físicos y de mano de obra, y es la que debiera tomarse en cuenta para compatibilizar las proyecciones del sector agropecuario con las del resto de la economía, en cuanto se refiere al uso de esos recursos.

La otra alternativa, de bajos rendimientos, es a su vez la que corresponde tener en cuenta para las projecciones del sector externo, si la exportación de productos agropecuarios es de importancia para el balance de pagos, y también posiblemente para la financiación del sector público, ya que en este caso puede recaer sobre él la la necesidad de dar subsidios para que la crisis de un año no impida recuperar la producción al siguiente, mientras que simultaneamente sus recursos se pueden reducir.

13.-En especial,habrá que tener en cuenta que dada la longitud del ciclo de producción, habitual en el sector agropecuario,los desajustes entre producción y demanda tienden a compensarse por variaciones de precios. Cuando estos desajustes actúan en forma distinta en el tiempo con respecto a las diversas actividades que componen el sector agropecuario,se constituyen en una fuente permanente de perturbación de los precios relativos,lo que puede ser un importante factor limitante de la producción,pues al inducir frecuentes cambios de actividad,impide lograr los beneficios de la especialización y actúa en contra de aquellas producciones que requieren mayor capitalización para obtenerlas. La acción para compensar,siquiera sea parcialmente,estas variaciones de precios relativos,y los efectos que ellas tienen sobre la orientación de la producción,plantea difíciles problemas,y generalmente es una carga adicional para las finanzas públicas.

14.- Finalmente,habrá que tener presente que otra dificultad importante que se presenta en la planificación del sector agropecuario,es el freno que puede representar para su expansión la falta de una adecuada difusión de conocimientos tecnológicos,y la posible influencia negativa de ciertos factores institucionales,como el régimen de tenencia de la tierra y la organización del crédito,materias ambas que deben ser motivo de análisis en el proceso de formulación del plan,para incluir en el mismo,en caso necesario,los correspondientes programas de transformación,de difusión y de asistencia técnica,al mismo tiempo que los recursos internos y externos que ellos presuponen.

15.- La planificación del sector externo,como se ha dicho anteriormente,suele ser también uno de los puntos críticos que se presenta a los planificadores,dado que con mucha frecuencia las limitaciones en el balance de pagos han determinado un freno para el desarrollo económico.

Por esta causa,la formulación explícita de la estrategia a seguir en el sector externo es uno de los elementos importantes dentro de la estrategia general del desarrollo,así como dentro de la selección de objetivos y metas lo es el de hacer la mejor elección posible de los proyectos y programas para promover las exportaciones y substituir importaciones.

Todo esto debe complementarse con el diseño de políticas económicas encaminadas a reducir el gasto externo,aumentar los correspondientes ingresos,y programar la deuda deuda (punto este que se considera más adelante).

16.- Con referencia a estas políticas,el plan debe incluir el conjunto de medidas para para ampliar y diversificar las exportaciones,cuyo diseño es un problema complejo,que puede comprender desde mecanismos de apoyo y estímulo hasta programas de asistencia técnica y de investigación tecnológica,así como de verificación o control de calidad.

Cuando la producción de exportación es sensible a las irregularidades climáticas, también puede ser necesario incluir dentro de las políticas del plan,la de formación de reservas de la producción exportable (si ello es tecnicamente posible),con sus correspondientes facilidades de almacenamiento,para poder atender las necesidades de los clientes habituales externos con un mínimo de regularidad aceptable,y diseñar el procedimiento para financiar esas reservas.

17.- El proceso de desarrollo,si como ocurre frecuentemente,no está acompañado de un cambio en las ventajas comparativas de la producción,determinará necesariamente un incremento en las importaciones de bienes y servicios corrientes, además de las de bienes de capital,lo que hace que generalmente las políticas para mantener y expandir el volumen de las exportaciones sean insuficientes,y deban ser complementadas por otras orientadas a la substitución de importaciones. Frecuentemente ha sido esta última la base de las estrategias de desarrollo en América Latina.

La proyección aproximada de la demanda de importaciones, y de la substitución neta que se debe obtener para evitar crisis en el balance de pagos y contribuir a su estabilización,es uno de los problemas más delicados que se presentan al planificador,especialmente cuando esta substitución depende principalmente de programas de industrialización,en los que la medición de las importaciones indirectas es compleja. Además, al aumentar el ingreso disponible por habitante,puede cambiar significativamente la composición de la demanda,orientandose hacia nuevos rubros con elevado contenido de importación. En varios países de América Latina,la experiencia del proceso de industrialización ha mostrado que el contenido importado en una o varias actividades determinadas ha disminuido,como resultado de políticas de substitución de importaciones,pero el mencionado cambio de estrucutra en la demanda ha originado nuevas importaciones que han compensado el efecto anterior. La previsión de estos cambios y efectos complejos es esencial para una correcta programación del sector externo y de la política de industrialización.

18.- La necesidad de incluir programas de salud en los planes no es solo consecuencia del deseo de obtener finalidades sociales al mismo tiempo que económicas. La mejora de las condiciones ambientales y del estado general de salud tiene una repercusión considerable en el rendimiento de la mano de obra,que se refleja en la eficien-

cia general del sistema económico,especialmente en aquellas regiones en las que existen enfermedades endémicas.

La cuantificación de las metas es difícil de obtener en forma directa,y generalmente deberá expresarse en forma indirecta, como ser número de médicos y profesionales para-médicos y auxiliares por cada mil habitantes, cobertura de los servicios de asistencia y prevención, etc.

19.- La adecuación del sistema educativo a las necesidades del desarrollo económico es una necesidad que se hace sentir cada vez con mayor intensidad. No basta ya con los planes generales de educación primaria,sino que debe atenderse a la capacitación técnica para hacer posible el progreso de la economía,lo que en los casos en que existen altas tasas de analfabetismo puede plantear cierto conflicto con el enfoque tradicional,pues pueden no existir suficientes recursos humanos (maestros,personal de inspección y control),para atender a las necesidades de educación técnica y a una extensión de la enseñanza primaria.

Las metas son,en principio,más simples de cuantificar en este sector que en el de salud,pues la medición de la cobertura de los sistemas de enseñanza da una idea más clara de la obtención de los objetivos que en el caso mencionado antes. Pero habrá que tener en cuenta ciertos problemas especiales,como el de la deserción,para que metas expresadas en esa forma sean realmente significativas.

20.- Los programas de vivienda estan intimamente relacionados con los de salud,pues su influencia en las condiciones ambientales es decisiva,si estan acompañados de la correspondiente expansión de los servicios de provisión de agua potable y eliminación de aguas servidas.

Los procesos de industrialización,que generalmente acompañan,y en la mayoría de los casos de América Latina determinan,o han determinado,el progreso económico después de la segunda guerra mundial,importan una considerable redistribución de la población,aumentando la proporción urbana y generando graves problemas de escasez de vivienda y de servicios sanitarios complementarios.

Pero también la expansión y tecnificación de la agricultura requiere contemplar las condiciones de vivienda rural, no sólo para mejorar condiciones ambientales que pueden ser contrarias al mantenimiento de un buen estado general de salud,sino

también para evitar que la atracción de los centros urbanos se ejerza en forma desproporcionada con su capacidad de dar ocupación y asegurar niveles de vida adecuados.

La cuantificación de las metas de viviendo es, en principio, más sencilla que en los otros sectores sociales, pero depende, sin embargo, del problema de especificar con precisión cuales son las condiciones mínimas que definen una unidad de vienda aceptable, lo que depende de los niveles de ingreso, y requiere muchas veces calificaciones regionales dentro de un mismo país.

21.- El tratamiento adecuado de los sectores sociales es uno de los requisitos esenciales para que un plan tenga éxito. No sólo se trata de crear las condiciones para que plan tenga apoyo general, sino que los problemas de estos sectores constituyen un motivo de atención urgente de las autoridades de aplicación, y si el plan no da respuesta a esa preocupacio puede, como se señaló en el párrafo 10, pasar a un segundo nivel de importancia.

22.- Como se afirmó anteriormente, la planificación no substituye a la formulación de políticas, sino que debe entenderse como un instrumento para cuantificarlas y determinar su coherencia entre sí, y con los objetivos de desarrollo.

La ejecución de un plan supone, por lo tanto, tener en cuenta el funcionamiento del sistema de precios, y una operación adecuada de los diversos instrumentos tradicionales de política económica:política monetaria y crediticia, de ingresos, fiscal, impositiva, cambiaria y arancelaria, y la eficiencia general del sistema económico.

Si no se dan estas posibilidades de operación, habrá que prever en el plan los procedimientos para que esos instrumentos adquieran vigencia, pues en caso contrario la planificación encontrará serias dificultades de ejecución, y el proceso mismo de desarrollo puede verse frustrado. Los modelos de empleados para la confección de planes suponen, generalmente, la ocupación completa de las existencias de bienes de capital, o al menos, la utilización completa de los incrementos y la ocupación progresivamente creciente de las restantes existencias, supuestos para cuyo cumplimiento se necesita precisamente, en diverso grado y con distinta importancia relativa según el caso, la operatividad de dichos instrumentos.

23.- Una falla muy frecuente en la formulación y ejecución de los planes ha sido la falta de una atención suficiente a la forma en que funciona el sistema de precios,y a los instrumentos que influyen sobre los mismos.

Por ejemplo,en el sector agropecuario precios elevados de insumos pueden dificultar o hacer imposible las transformaciones tecnológicas implícitas o explícitas para la obtención de las metas del plan. Problemas semejantes se plantean también en el sector industrial,y pueden afectar seriamente los programas de substitución de importaciones,desviando los objetivos,encareciendo las inversiones y creando distorsiones en el sistema de precios que son luego difíciles de corregir.

En general,las variaciones de precios relativos entre sectores han tendido muchas veces a general orientaciones en la actividad económica que han sido un freno para movilizar los recursos necesarios para el desarrollo en la dirección buscada por el plan,y alcanzar los objetivos propuestos en él 1/.

24.- La política crediticia suele ser un instrumento de fundamental importancia para promover los cambios propuestos en el plan.

Especialmente,en el sector agropecuario,los sistemas de crédito supervisado son en general un requisito indispensable para lograr las transformaciones tecnológicas,y los distintos programas incluidos en el plan deben ser respaldados por sistemas específicos de crédito de este tipo.

También en el sector industrial la disponibilidad de líneas de crédito adecuadas,en finalidad y volumen,es un factor muchos veces determinante del éxito de los programas de inversión, y de modernización y aumento de la productividad.

25.- La coordinación de la política crediticia con la monetaria es un punto de fundamental importancia a fin de evitar la generación de desequilibrios en la economía,que pueden afectar seriamente la ejecución del plan.

En especial,las relaciones de la relaciones de la planificación con las esfuerzos de contención de las tensiones inflacionarias no han sido frecuentemente tenidas en cuenta en América Latina,con el resultado de que muchas veces se generan dos polos de orientación de decisiones que no son compatibles entre sí.

1/ Las políticas e instrumentos para movilizar los recursos son materia de otro punto de este seminario.

La existencia de tensiones inflacionarias,y el diseño de políticas para contenerlas no sólo crean un problema para la planificación,sino que la hacen todavía más necesaria para coordinar las políticas orientadas hacia la estabilidad con las que tienen por primordial objetivo el desarrollo económico,incluyendo dentro del plan de mediano plazo la eliminación de las restricciones a la elasticidad de la oferta,y cuidando de no agudizar sino de corregir las posibles fuentes de desequilibrio en recursos físicos y financieros,lo que debiera permitir cuantificar adecuadamente las políticas de estabilización.

La posibilidad efectiva de esta coordinación entre los dos conjuntos de políticas depende en gran medida de la existencia y eficacia de los planes anuales,o por lo menos de lapso menor que los de mediano plazo,a los que se ha hecho referencia en el Párrafo 6.

26.- La coordinación de política de ingresos es otro de los requisitos indispensables de la planificación, si se tiene presente que los objetivos que implican un cambio necesitan para su logro,además de las acciones institucionales y políticas de precios,políticas de ingreso como medio para influir en la actividad privada y obtener la consiguiente reasignación de recursos,tanto físicos como financieros y humanos.

Pero también la política de ingresos tiene una influencia de orden general en la creación de las condiciones que hacen posible el desarrollo económico. El análisis de la experiencia en América Latina muestra que el crecimiento de la demanda ha sido un factor importante para promover el progreso económico,que se encuentra vinculado de esta manera con la distribución del ingreso,y hace así indispensable analizar las consecuencias de las metas y políticas del plan desde este punto de vista,así como de su posible repercusión en los ingresos regionales,dentro de un mismo país.

27.- La previsión y evaluación de estas consecuencias hace necesario también prestar más atención a las proyecciones de oferta y necesidades de recursos humanos,generalmente empleadas hasta ahora sólo para verificar los posibles efectos del plan sobre la ocupación y detectar los obstáculos derivados de una falta de capacitación técnica adecuada,pero que pueden ser una herramienta para orientar sobre la posible redistribución del ingreso y mejora de las condiciones de vida.

En especial, este análisis de dichas proyecciones haría posible evaluar en forma más completa los programas de industrialización, mostrando su influencia en la transformación de las condiciones sociales y en el incremento de la demanda.

28.- En directa relación con las políticas de precios y de ingreso, se encuentra la política fiscal, que generalmente ha sido tratada en la experiencia de planificación de América Latina, principalmente desde el punto de la estimación de las necesidades corrientes y de inversión del sector público, y la provisión de los recursos correspondientes.

Ya se ha señalado anteriormente que también debería repercutir en la estimación de las necesidades del financiamiento del sector público, la posibilidad de formular políticas compensatorias, para amortiguar siquiera sea parcialmente los efectos de los ciclos de producción o de variación de precios en las actividades primarias, evitando que la producción y la inversión en sectores básicos para el abastecimiento de la demanda interna y de la exportación se vean desalentadas por esa causa (Párrafos 12 y 13).

Pero la política fiscal también repercute en el sistema de precios y en la distribución del ingreso, lo que obliga a investigar la adaptación del sistema impositivo a las necesidades del plan en esta dirección, prever las transformaciones indispensables y la organización administrativa adecuada para la percepción y control.

A menudo, la existencia de deficiencias en esta última organización hacen necesario la existencia de tasas impositivas más altas, que una una adecuada percepción y control, y una extensión de la base tributaria permitiría rebajar, con ventaja para estimular la producción en algunos sectores.

29.- La urgencia de allegar recursos con rapidez, y de simplificar los métodos de control, ha contribuido muchas veces a reducir la base tributaria, concentrándola en los sectores de más fácil control y donde la liquidez hace aparentemente más aceptable la carga impositiva, lo que ha llevado a gravar la exportación, Sin discutir el carácter de impuesto directo y de distribución más equitativa, conforme con la capacidad de pago, que pueden tener estos últimos impuestos, la graduación adecuada de los mismos es un problema esencial en todo plan en el que el sector exter-

no aparezca como una limitación, pues pueden contribuir a desalentar las actividades de exportación.

Por otra parte, también los impuestos indirectos pueden ser no sólo una fuente importante de recaudación, distribuida conforme con la capacidad de pago, sino también una herramienta de reasignación de recursos, si se aplican a desalentar ciertos consumos, si en su aplicación se tienen en cuenta los niveles de ingreso de los que son típicos esos consumos, y su efecto en la contención de la demanda permite liberar recursos de inversión que de otra manera se aplicarían a los sectores prioritarios para el desarrollo.

30.- En relación con la política del sector externo, será siempre necesario definir la política cambiaria y arancelaria más adecuada, y su coordinación con las políticas impositivas y de precios.

Ha sido frecuente en América Latina que los esfuerzos de contención de importaciones por medio de restricciones cambiarias o elevación de aranceles, hayan dado por resultado el estímulo a la producción interna de artículos cuyo consumo se procuraba desalentar, o por lo menos no alentar, lo que ha complicado y a veces desviado los procesos de substitución de importaciones. Este inconveniente hubiera podido evitarse si paralelamente con las limitaciones directas o indirectas a la importación se hubieran establecido impuestos que actuaran sobre el consumo, reduciendo la demanda de la producción interna en los mismos rubros.

31.- Por otra parte, un cambio en la estructura tradicional de las exportaciones puede verse estorbado por la circunstancia de que el elemento básico en la fijación de la tasa de cambio es el costo de esas producciones tradicionales. Una tasa de cambio sobre-valuada para estimular otras exportaciones puede determinar una redistribución del ingreso a favor de ciertos sectores productivos que no lo necesitan, y al hacer más beneficiosa su actividad, actuar en realidad con efecto contrario al buscado, aparte de actuar adversamente sobre el nivel de precios, si este es influenciado directamente por la tasa de cambios.

En este caso, también es necesario coordinar la política impositiva con la cambiaria para eliminar esos efectos. Pero debe tenerse presente que si de esta manera se al-

tera la productividad marginal relativa de las distintas actividades de exportación, será necesario investigar la necesidad de la inclusión en el plan de las medidas necesarias para lograr un cambio en dichas productividades marginales,como consecuencia de una transformación tecnológica o de un uso más eficiente de los factores de producción. En caso contrario,se estaría induciendo,a largo plazo,un uso inadecuado de los factores de producción,favoreciendo su acumulación en sectores de baja productividad relativa.

32.- La especificación y cuantificación de los objetivos y metas en los planes de mediano plazo no queda satisfacha por el detalle de las magnitudes que debieran alcanzarse al final del período que cubre el plan.

La necesidad de establecer un sistema objetivo de evaluación de la manera en que se está ejecutando el plan,requiere también una especificación y cuantificación correspondiente al final de cada uno de los años del período cubierto. Por otra parte,al permitir establecer la consistencia de los flujos de producción entre sí y con las necesidades de recursos humanos,físicos y financieros,este mayor detalle hace posible verificar la viabilidad de la ejecución.

Al igual que al final del período,también estos objetivos y metas parciales deben tener una desagregación suficiente para identificar responsables (especialmente sector público y sector privado),y determinar la magnitud de los cambios previstos, lo que permitirá hacer cada año los ajustes necesarios en las metas, y la revisión de las políticas utilizadas,tanto para graduar su intensidad como para hacer las modificaciones del caso.

33.- En el Sector Público,la utilización de las técnicas de presupuesto por programa, actividades y performance[1/] provee una base suficiente para lograr la información requerida, y establecer el sistema de evaluación.

En el sector privado,en cambio,el problema es distinto,pues será necesario organizar la compilación y análisis de la información necesaria para establecer la forma en que se estan cumpliendo los objetivos del plan, y las principales desviaciones que se produzcan.

1/ Ver "A Manual for Programme and Performance Budgeting", U.N. Sales No. 66.XVI.1

La organización de este sistema informativo,la determinación de las necesidades que debe cubrir y los índices que se espera que provea,es un tema que debe formar parte del plan de mediano plazo.

34.- A fin de ajustar los procedimientos de formulación de planes a este conjunto específico de requerimientos,será necesario en muchos casos complementar las técnicas de planificación utilizadas.

Los modelos lineales y los métodos de insumo producto habitualmente empleados para cuantificar la producción de los diversos sectores y verificar las metas y objetivos al final del período de ejecución,deberán complementarse,posiblemente,por una aplicación sistemática de los métodos de balance de materiales para cada uno de los años cubiertos.

Esta adecuación de las técnicas de planificación es tanto más necesaria,cuanto mayor sea la necesidad de evitar desequilibrios en la economía,ya sea para evitar alteraciones en los precios relativos que pueden influir considerablemente en el logro de las metas finales,como para analizar las posibles fuentes de tensiones inflacionarias por inelasticidad de la oferta,o identificar con anticipación la escasez de recursos críticos.

35.- La incertidumbre asociada con el cumplimiento de las metas en el sector agropecuario,debido a la influencia de los factores climáticos,ya comentada desde otro punto de vista en el Párrafo 12,motiva que a fin de poder medir el progreso de la ejecución en este sector,la cuantificación de las metas de producción debe ser acompañada por la de otras metas que escapen,aunque sea parcialmente,a esa influencia.

Por ejemplo,en agricultura,las áreas sembradas y las superficies habilitadas para la explotación son en parte independientes de la influencia climática,y su medición puede representar mejor la influencia efectivamente ejercida por los instrumentos diseñados en el plan, que los volúmenes de produccion.

En forma similar,la cuantificación de las metas de los programas auxiliares de los de producción,como educación técnica,extensión,aplicación de medidas sanitarias,etc,puede proveer información adicional valiosa sobre la manera en que se estan produciendo cambios tecnológicos en la dirección deseada,que es otro

de los problemas a tener en cuenta en la ejecución de planes agropecuarios.

36.- La planificación adecuada de los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para alcanzar los objetivos y metas de los planes, plantea uno de los problemas más críticos para la ejecución.

Es necesario un inventario detallado de las necesidades para alcanzar los objetivos y metas finales, pero ese inventario está influenciado en su posible composición por alternativas tecnológicas, diversos grados de eficiencia en su utilización, y el tiempo necesario para la entrada en servicio de las nuevas adiciones.

37.- La base de estimación de las necesidades de recursos es el conocimiento detallado de las condiciones iniciales, que se supone que existiran al comienzo del período de ejecución.

Este conocimiento debe incluir no solamente los grandes agregados económicos: producto bruto interno y producción, total y por sectores de origen, ocupación, de la fuerza de trabajo, precios, etc., sino también la capacidad física de producción por sector los volúmenes físicos alcanzados y su relación con la inversión sectorial y con la capacidad y estado de la infraestructura de servicios, grado de capacitación existente en los recursos humanos y limitaciones en la utilización de los recursos naturales.

Uno omisión corriente en los planes aplicados en América Latina, ha sido la del conocimiento de los proyectos existente y su estado de ejecución al comienzo del período del plan que a corto plazo pueden alterar substancialmente las condiciones iniciales, y contribuir a determinar estrangulamientos, no sólo en la capacidad de producción, sino también en la provisión de servicios y en la demanda de mano de obra especializada.

38.- Una vez previsto con suficiente aproximación el estado inicial, se plantea la cuestión de las técnicas de producción utilizables y más convenientes. Infortunadamente, es poco lo que se conoce en América Latina a este respecto, al menos en una forma detallada y acequible para que el planificador pueda seleccionar alternativas que conduzcan al uso más eficiente de los recursos.

El problema señalado para América Latina se agrava, cuando la selección de tecnologías depende de un conocimiento detallado de los recursos naturales, muy limitado en la región, especialmente en lo que se refiere a sus diversas posibilidades de uso.

39.- En este aspecto general de la selección de técnicas, aprovechamiento de recursos naturales y necesidades de capacitación de recursos humanos, muchas veces es necesario que el plan de mediano plazo esté fundado en otro de plazo más largo, como se señaló ya en el Párrafo 6.

Es posible, que al final del período de ejecución del plan de mediano plazo no se produzcan todavía esceseces de ambos tipos de recursos, pero uno de los fines de la planificación es no crear obstáculos para el progreso futuro de la economía, por lo que el conjunto de las decisiones y políticas propuestas para un plan de mediano plazo debe ser también evaluado desde este punto de vista. Podría courrir muy bien que al final del período de ejecución, las condiciones iniciales y las disponibilidades de recursos para un nuevo plan de mediano plazo sean inferiores a las del primer plan, lo que hace necesario incluir con la anticipación suficiente acciones correctivas, que no resultan requeridas para / la evolución previsible de la economía durante / el período de ejecución del plan de mediano plazo, pero sí exigidas para hacer posible un desarrollo sostenido en el período siguiente.

Por ejemplo, al final del período de ejecución del plan puede estar agotandose la tierra disponible, y entonces será necesario prever la habilitación de nuevas superficies, o una trasnformación tecnológica y perfeccionamiento de la capacitación técnica para aumentar los rendimientos, sin lo cual en el período siguiente el sector agropecuario podría constituirse en un freno para el desarrollo. Situaciones similares pueden darse en el abastecimiento de materias primas para la industria manufacturera, o en la utilización de las fuentes de energía, casos ambos en los cuales podrían requerirse cuantiosas inversiones para preparar nuevas fuentes, investigar los recursos naturales, o alterar radicalmente la estrategia de desarrollo.

40.- Los planes de plazo más largo debieran comprender al menos dos períodos correspondientes a planes de mediano plazo, a fin de hacer posible el tipo de conexión indicado anteriormente. Naturalmente, seran menos detallados en su formulación, considerando particularmente sólo aquellos objetivos que son específicos para establecer las previsiones correspondientes durante período del primer plan, y reposando en agregados

generales y las relaciones de tendencia,con sus posibles alteraciones,entre esos agregados y los recursos cuya disponibilidad preocupa.

Desgraciadamente,existe poca experiencia en América Latina en materia de planes de largo plazo, especialmente con respecto a los problemas de consistencia interna 1/.

41.- Las necesidades de inversión requieren una desagregación y especificación similar a la propuesta para los objetivos y metas del plan,que además de identificar los montos correspondientes al sector público y privado,debe ser llevada,cuando menos, hasta identificar la influencia en la distribución sectorial de la inversión,de los cambios previstos en la estructura de producción y de las reformas institucionales.

Pero la estimación de estas necesidades de inversión requieren una desagregación adicional,para establecer su consistencia con las proyecciones del sector externo,entre los bienes de capital importados y los de producción interna.

En este último aspecto,la selección de técnicas y el diseño de políticas adecuadas puede tener una importancia considerable para determinar la magnitud del contenido importado del total de inversión previsto. Asimismo,la elección de la estrategia global de desarrollo puede depender también en alto grado de las consecuencias que tenga sobre ese contenido importado,y la posibilidad de conciliarlo con las proyecciones de capacidad de importación y posible financiación externa.

42.- La distribución de la inversión entre el sector privado y el público,y su contenido importado,es un elemento fundamental para planear la financiación,pero no hay que olvidar que esta distribución se refiere a los flujos físicos,cuya relación con los financieros es de naturaleza tal,que las participaciones del ahorro interno y externo,y la distribución del primero por sectores,puede ser muy distinta,siendo susceptible de ser alterada por la aplicación de políticas de movilización de recursos utilizadas.

43.- Generalmente,la experiencia histórica de la financiación del sector público da una base muy limitada para su proyección, pues se encuentra afectada de una variedad de factores cuya influencia no se encuentra expli-

1/ Ver "Problems of Long Term Economic Projections" (Sales No. 63.II.F.6) y "Review of Long-term Economic Projections for Selected Countries in the ECAFE Region", United Nations Sales No. 65.II.F.

citada en las cuentas financieras correspondientes.

Por ejemplo, parte de los impuestos que se perciben tienen la característica de que existe un plazo relativamente largo entre el acto imponible y el momento de su pago, el que puede prolongarse por la concesión individual de términos especiales. El monto de la recaudación en un año se ve afectado negativamente por el crédito que de esta manera da el sector público al privado, y positivamente por el cobro de obligaciones correspondientes a períodos anteriores. La incidencia de este complejo de circunstancias suele ser tanto mayor cuanto más importantes son las restricciones al crédito bancario, o el costo de éste último, pues entonces las empresas tenderan a financiarse postergando el pago de impuestos, como alternativa a la obtención de un crédito difícil o costoso.

En consecuencia, la obtención de una base adecuada de proyección depende principalmente de la cuantificación, aproximda en lo posible, de las correcciones que por estos conceptos se introduzcan en las cuentas financieras del sector público, que es de fundamental importancia cuando existen o han existido cambios en los precios, que afectan funda talmente el valor real de los impuestos devengados en un ejercicio y cobrados en otro.

44.- La previsión de la financiación en el sector privado se ve también afectada, además de la influencia que sobre ella tengan el sector público, y el externo por la circunstancia de que en general no se conoce la magnitud de la transferencia de recursos financieros entre distintos sectores de la actividad privada.

45.- A falta de un modelo integrado real financiero, que permita medir la influencia de todos estos factores, será necesario establecer como mínimo, entonces, la determinación del contenido importado de la inversión, y la distribución de la inversión entre sectores, señalando donde se preven cambios de composición que hagan necesario un análisis especial de la financiación.

46.- Tanto la necesidad de definir el ordenamiento en el tiempo de las distintas actividades para alcanzar los objetivos y metas del plan, considerada en el párrafo 32 y siguientes, como las dificultades para prever la financiación que se acaba de señalar, hacen que la identificación de los principales proyectos sea

un elemento esencial para que un plan de mediano plazo sea implementable.

Esto no quiere decir que el plan deba contener esos proyectos, sino que en su formulación debe atender a determinar cuando los principales proyectos, vinculados a los cambios de estructura de la producción y de la demanda deben entrar en servicio, y prever en qué momento hay que iniciar su estudio y construcción.1/

47.- Con dicha información, será entonces posible analizar las principales fuentes de financiamiento interno y externo, lo que será de fundamental importancia para completar la previsión del financiamiento. En efecto, el uso de las distintas fuentes de crédito, con sus modalidades de plazo y costo, depende en gran medida de la naturaleza de los proyectos, y puede afectar en forma importante las estimaciones de balance de pagos y los programas de crédito interno. El problema es de tanta mayor importancia cuando la existencia de una deuda externa importante hace necesario programa los pagos de servicios para evitar que se produzcan demandas excesivas de divisas en ciertos períodos.

48.- A veces, se ha sostenido que la falta de información básica para la confección de un plan de desarrollo hace preferible que los esfuerzos se concentren en la preparación de una lista de proyectos, adecuadamente estudiados y susceptibles de encontrar financiación.

La objeción a este criterio es que la base de la fundamentación para selección de los proyectos sería principalmente cualitativa, ya que entonces no podría estimarse cuantitativamente en forma suficiente los efectos de la decisión de política que significa adoptar esa lista de proyectos, ni disponer de criterios que permitieran una mejor selección.

Sin dejar de reconocer la dificultad planteada por la falta de una información adecuada, y la ayuda que el criterio enunciado puede prestar en determinadas circunstancias, es evidente que siempre será necesario hacer un esfuerzo para tener un marco cuantitativo de referencia que sea una guía más completa para la selección de alternativas. Así como se señaló que la identificación de proyectos es necesaria para que un plan sea implementable, es necesario destacar que tampoco una lista de proyectos es un plan.

1/ Los problemas de generación, preparación y ejecución de proyectos constituyen otro punto de este seminario.

49.- La cooperación financiera y técnica externa puede desempeñar un papel importante en la implementación de un plan, a condición de que el país recipiente haya previsto las modalidades de uso más adecuadas, que contemplen tanto las necesidades propias como las características de los sistemas de cooperación que los organismos internacionales y los países industrializados poseen.

Muy a menudo, la falta de una de estas dos condciones, o de ambas, ha sido causa de que la cooperación externa no tuviera un resultado final significativo, lo que ha conducido en algunos casos a cuestionar su conveniencia.

50.- La cooperación financiera externa se encuentra limitada en cantidad, y a veces por algunas restricciones en su uso, como la obligación de gastar sus recursos en determinadas áreas monetarias. Aunque el efecto negativo de estas restricciones puede llegar a compensar, en oportunidades. las ventajas de mayor plazo y menor costo con relación a las operaciones de crédito comercial corriente, no proscribe su su utilización, si estas circunstancias se han previsto.

Si las necesidades de ayuda financiera externa para el plan han sido limitadas dentro de los montos que es razonable considerar como factibles de obtener, generalmente un análisis acucioso puede encontrar campos en los que los inconvenientes mencionados pueden tener menor peso relativo. La combinación, entonces, de las fuentes de ayuda con las de crédito comercial puede dar por resultado global un conjunto de condiciones más adecuado a las posibilida es del balance de pago que el simple uso de las fuentes corrientes de crédito como único medio de financiación. La combinación juiciosa de estas dos fuentes, a su vez, puede también compansar la escasez relativa de los fondos de ayuda.

51.- Un tipo particularmente importante de ayuda financiera externa es el que provee fondos para gastos locales. Aunque en un primer análisis pueda parecer poco justificado utilizar crédito externo, que finalmente hay que amortizar, para financiar gastos que se pueden cubrir con fondos locales, sin embargo la negociación de las divisas provenientes de esas operaciones allega recursos al sector externo, y permite obtener una suerte de refinanciación a largo plazo de operaciones de importación que de otra manera serían inconvenientes.

La dificultad en utilizar este resorte ha consistido muchas veces en que al haberlo descuidado en la preparación del plan,se carece después de proyectos cuya ejecución oportuna haga posible que el mecanismo mencionado sea efectivo.

52.- En forma similar,la falta de un análisis,durante la preparación del plan,de los puntos en donde es necesario complementar los recursos técnicos locales con la cooperación externa ,hace que después el trámite para obtenerlos dilate la realización de algunas actividades necesarias,mientras que la urgencia de llevar a la práctica algun tipo de cooperación hace que ésta se gaste en sectores que no son prioritarios para el desarrollo.

53.-. La Administración del Desarrollo es un procedimiento para formular decisiones conducentes al progreso económico,conforme a los objetivos y metas enunciados en el plan,y poniendo en práctica la estrategia concebida para alcanzarlos. Es un caso particular,pero no esencialmente distinto,del problema general administrativo de formular decisiones coherentes en una organización compleja.

Sin embargo,la circunstancia de que en América Latina, las estructuras administrativas públicas y privadas suelen ser frecuentemente débiles en este aspecto de poseer métodos suficientemente eficaces para formular decisiones coherentes,y que las tradiciones existentes en la Administración Pública suelen ser contradictorias con esta exigencia,presta al problema de la administración del desarrollo una importancia especial,y hace conveniente enfocar el problema de los requisitos organizativos para un planeamiento efectivo,desde este punto de vista.

En lo que sigue,se analizaran primeramente los aspectos estructurales de la organización del planeamiento,y sus relaciones con la Administración Pública,para continuar con los aspectos funcionales del fluir de decisiones y orientaciones,y termina con la compilación y recepción de la información básica para formular los planes y controlar su ejecución.

54.- La tendencia prevaleciente en América Latina ha sido la de iniciar el proceso de planificación organizando una oficina central,que realizaba practicamente toda la tarea de de formular el plan,y ubicada al nivel administrativo más alto posi-

ble (generalmente,el de la presidencia).

Aunque esta tendencia aparece como razonable,en una primera etapa de iniciación de un proceso de coordinación para acelerar el crecimiento económico,la conveniencia de su permanencia debe ser analizada desde los puntos de vista funcional y organizativo.

Desde el primero,es evidentemente adecuada a las circunstancias de que el primer o los primeros planes tienen generalmente una cobertura parcial,tratando en detalle sólo uno o un número limitado de sectores considerados estratégicos,y de que también la disponibilidad de personal técnico es reducida en esas etapas iniciales. Pero a medida que el proceso se va perfeccionando,y que es necesario un tratamiento más detallado del conjunto de los aspectos sectoriales y regionales,esa concentración de actividades puede ser inadecuada,y será necesario ir delegando/ funciones en otros organismos de competencia más reducida que la oficina central,y cuyo funcionamiento debe ser coordinado por ella,pero que precisamente por esa limitación en su competencia estan en condiciones de especializarse,con beneficio para la eficiencia general del mecanismo de planeamiento.

Desde el segundo punto de vista,la ubicación al nivel administrativo más alto posible del organismo central de planificación no aparece como un carácter transitorio,sino que es consistente con la necesidad permanente de ocupar una posición/ suficientemente estratégica como para tener influencia directa e inmediata en el proceso de toma de las decisiones claves para el desarrollo,y de coordinar sin limitaciones provenientes de falta de jerarquía administrativa,las actividades de planeamiento sectorial y regional.

55.- Con independencia de cual sea la ubicación que la organización institucional política,la práctica administrativa y el estado del proceso de planeamiento en cada país aconseje como más conveniente para los organismos centrales,sectoriales y regionales de planificación,la ejecución de un plan implica necesariamente una evaluación previa de la organización administrativa existente.

Una vez definidos los sectores de responsabilidad de la Administración Pública,y dentro de ella cuales son los organismos que deben cumplir las metas y objetivos

del plan,convenientemente desagregados a ese efecto (ver párrafos 7 y 8),se requiere una segunda etapa de evaluación de la posibilidad de ejecución por parte de los organismos identificados,atendiendo a sus recursos humanos (capacitación técnica y posibilidades de adaptación) y materiales. En esta evaluación debería tenerse presente,en especial,el problema de la posibilidad de preparar los proyectos requeridos para la ejecución del plan.

La previsión y decisión de los cambios y refuerzos necesarios,requiere que esta asignación de responsabilidades y funciones,y examen de la posibilidad de cumplirlas, deba enmarcarse dentro de una evaluación de las actividades que la administración desempeña corrientemente,y el grado de eficiencia logrado en ellas. Sólo así será posible dimensionar efectivamente la tarea de adaptación.

56.- La mencionada adaptación implica muchas veces una profunda reforma administrativa,tanto en lo que se refiere a los aspectos funcionales como de capacitación y reclutamiento de personal.

La falta de una consideración adecuada del problema de la evaluación y reforma administrativa,ya sea por omisión o por haberse realizado muy imperfectamente a causa de no disponerse del personal técnico necesario,que es muy escaso en América Latina,ha constituido frecuentemente un obstáculo serio para la implementación de los planes. A veces,esta omisión y la necesidad de cumplir ciertas funciones durante la ejecución cuya responsabilidad no estaba bien establecida, ha llevado a que en la práctica las atribuciones de los organismos de planificación se extendieran a niveles ejecutivos,produciendo superposiciones parciales y conflictos que debieran evitarse,e ignorando el principio de que la administración del desarrollo no requiere una estructura nueva,y paralela a la existente para cubrir las funciones ordinarias,sino la coordinación y mejora de esta última,con la creación de un mínimo de nuevos organismos.

Es posible que,aparte de la escasez ya mencionada de personal técnico especializado en organización administrativa, una de las principales dificultades resida en los caracteres contrapuestos que suelen tener la administración tradicional y los organismos de planificación. Mientras que en la primera predomina el sistema sobre la personalidad,en los segundos es frecuente que predomine la personalidad del planificador sobre la organización,y el problema consiste,en parte, en institucionalizar el funcionamiento de los últimos y flexibilizar el de la primera.

57.- El éxito en la ejecución de un plan puede depender tanto de la estructura organizativa adoptada y su coordinación con el resto de la administración pública y con el sector privado, como de sus procedimientos de formulación y de su mismo contenido, habiéndose ya mencionado este último aspecto en la parte referente a los requisitos técnicos.

En particular, la selección de los objetivos principales y de la estrategia básica de desarrollo significan una decisión política de primera magnitud, que no es de esperar que sea tomada simplemente como consecuencia de su enunciación dentro de un estudio técnico, si los principales responsables de esa decisión y de su ejecución no están convencidos de su conveniencia y viabilidad.

58.- La presentación, durante el proceso de formulación del plan, de opciones concretas de políticas que esten vinculadas a objetivos de interés general, puede ser un primer paso fundamental, para evitar que después la ejecución del plan pase a ser un tema de importancia secundaria, por no percibirse claramente su vinculación con los problemas que requieren atención practicamente diaria.

Aunque el compromiso entre el tiempo requerido para lograr este acuerdo previo y básico, que puede prolongarse si como es deseable debe incluir en principio al Poder Ejecutivo y al Legislativo, conforme con el sistema institucional de cada país, y la urgencia de definir con rapidez las orientaciones básicas de política motive que en una primera etapa este proceso delicado de participación deba practicarse sólo parcialmente, ateniendo a prioridades de temas y de consultas, la aplicación del método será muy útil. Cuando el plan entra en su etapa de aprobación final y ejecución, deja entonces de ser una directiva técnica, respetable o nó, para convertirse en el reflejo de las necesidades y finalidades de cada uno de los elementos consultados.

59.- Un procedimiento similar de consulta con los responsables administrativos, restringido en cada caso a los puntos específicos, pero cuidando de enmarcarlos dentro de la estrategia general, puede ser también un paso decisivo para que el organis-

mo de planificación no quede en una posición aislada con respecto al resto de la Administración Pública, y para que las orientaciones del plan no aparezcan como producidas fuera del mecanismo habitual de decisión.

La necesidad de aplicar este procedimiento será tanto mayor, cuanto más el mecanismo de decisión se aparte en la práctica del esquema de jerarquías y funciones establecido en la legislación y reglamentación. Este fenómeno de la existencia de un mecanismo de decisión distinto del que resultaria de ceñirse estrictamente a las disposiciones vigentes, es tanto más pronunciado cuanto mayores son las tradiciones existentes dentro de la Administración Pública, pues debe su existencia precisamente a esas tradiciones.

El análisis de cuales son los mecanismos reales de decisión es un problema importante, pero más típico de un estudio en sí de la Administración Pública y sus necesidades de reforma que de la formulación concreta de un plan, durante la cual habrá que utilizar métodos que como el propuesto, permitan cubrir a todos o a la mayoría de los que forman parte de él, pero sin detenerse demasiado en precisar cuales son sus relaciones recíprocas.

60.- La inserción definitiva del organismo de planificación dentro del mecanismo de decisión de la Administración Pública, requiere una concepción clara de sus funciones y de sus limitaciones. Si la creación de un nuevo organismo, o el refuerzo de uno existente, aparece como creando una instancia que no se sabe si es de asesoramiento o de revisión de decisiones, es posible que se creen resistencias que traben la efectividad de la tarea.

Si, además, el plan es deficiente en la coordinación de sus instrumentos con las políticas económicas tradicionales, por lo que no puede responder a las necesidades de orientación sobre los problemas concretos de política en relación con los objetivos de desarrollo, se corre el riesgo de que el aislamiento que se evitó durante la formulación del plan, se produzca durante su ejecución.

61.- Es en esta etapa de ejecución donde en general se ha manifestado en debilidad mayor en el proceso de planificación en América Latina. La no inclusión de programa de reformas administrativa dentro de los planes y la falta de evaluación de las

posibilidades actuales de la Administración,la insuficiente identificación de proyectos y la ausencia de equipos para prepararlos en tiempo y forma adecuados,y finalmente,en más de un caso,la tendencia al aislamiento del organismo de planificación,puntos todos estos ya considerados por separado,han actuado conjuntamente para restar eficiencia a la planificación.

Esta trascendencia de los problemas organizativos en la etapa de ejecución pone de manifiesto que aunque existen siempre necesidades de personal capacitado en técnicas de planificación,posiblemente la necesidad más aguda se haga sentir en técnicos en administración,pues todos los problemas que se acaban de resumir,o pertenecen a ese campo,o estan intimamente relacionados con él.

62.- La coordinación del sector privado a los fines de la ejecución de un plan es un resultado que depende,en parte,de un método de participación como el esbozado en el caso del Gobierno y la Administración Pública,a fin de crear condiciones que lo hagan receptivo. Pero también el contenido,y más específicamente,la coordinación de los instrumentos del plan con las políticas económicas tradicionales,desempeñan un papel muy importante en esta coordinación.

63.- El método a seguir para establecer un procedimiento de consulta con,y participación del sector privado,es generalmente complejo. Las organizaciones existentes, tanto patronales como gremiales,generalmente tienen una conbertura incompleta del sector,y tienden a concentrar su actividad y la mayor proporción de su afiliación en los grandes centros y en los subsectores de producción y servicios tradicionales. El plan,por el contrario,debe generalmente prestar una parte importante de su atención a subsectores nuevos o poco desarrollados,y regiones y centros deprimidos.

Es esencial,por lo tanto,que el plán sea explícito en el tratamiento de los objetivos generales económicos y a los problemas de las actividades tradicionales, mostrando como se ellos se ligan con los subsectores y regiones a desarrollar,pues en el caso opuesto pueden ser interpretados como un instrumento de cambio dirigido contra el predominio de los grupos sociales existentes,o que prescinde de ellos.

Este mal entendido puede provocar importantes resistencias,y contribuir a ge-

nerar una actitud pasiva de sectores que de otra manera podrían ser importantes apoyos.

64.- Pero la existencia de un método eficiente de participación y consulta no es suficiente para inducir realmente a los sectores privados a seguir las directivas y orientaciones del plan. Las decisiones de consumo y ahorro, y la dirección de la inversión, dependen de las expectativas sobre el progreso de la economía y de la modalidad que éste asuma, por más valoración que se conceda al plan.

Solamente una coordinación adecuada del sistema de precios y de las políticas monetaria y crediticia con los objetivos y metas del plan, puede crear condiciones para que las expectativas del sector privado se orienten en la dirección buscada. En general, será necesario la utilización de todos los demás instrumentos tradicionales de politicas económica (ver sección e) de la parte 2.

65.- Un problema especialmente difícil para la ejecución de los planes se plantea cuando proyectos esenciales para alcanzar objetivos y metas dependen en su materialización del sector privado.

No se trata solamente de crear expectativas y atender a la previsión de la financiación necesaria. Pueden faltar los recursos técnicos para la confección de los proyectos, especialmente si para su financiación se deben utilizar fondos externos, pues la práctica habitual de llevar a cabo las decisiones de inversión en el sector privado generalmente no sigue las normas de preparación, presentación y evaluación que se requieren en esos casos.

Será necesario, entonces, que en el mismo organismo de planificación, o estrechamente coordinado con él, exista un servicio de asesoramiento que pueda ayudar a vencer este obstáculo.

En ciertos casos, ha tenido éxito en América Latina el promover que las mismas asociaciones empresarias organicen estos servicios para sus miembros.

En otros, la organización de los usuarios y consumidores en cooperativas o asociaciones parecidas, promovidas desde los organismos de planificación o de ejecución, ha permitido también acelerar y mejorar la preparación de proyectos sociales.

66.- Ya se mencionó anteriormente que las limitaciones en la disponibilidad de información estadística, y de la relativa a las posibilidades de utilización de los recursos naturales, constituyen importantes factores de condicionamiento de la cobertura y detalle que pueden tener los planes en América Latina. Además de los problemas que pueden plantear para la aplicación de las técnicas de planificación, es evidente que no es posible generalmente esperar a que esos vacíos o imperfecciones se llenen para formular un primer plan. Precisamente la confección de ese plan y la identificación de las necesidades de información para controlar su ejecución, permitirá formular un programa orgánico de prioridades para completar los servicios estadísticos y de relevamiento de recursos naturales, que debe integrarse en el mismo plan.

67.- En muchos casos, será posible alistar en ese esfuerzo de complementación de la información, a universidades y centros científicos, que podrán así adecuar sus programas a las necesidades del progreso de la economía, creando las oportunidades de ejercicio efectivo cuya falta ha sido en ciertos casos motivo de la emigración de técnicos y profesionales cuya formación ha sido muy costosa en tiempo y otros recursos para el país afectado.

68.- La organización y compilación de la información sobre el cumplimiento de los planes debe ser prevista con anticipación, como se señaló en el párrafo 33, y presenta problemas distintos segun se trate de actividades cuya responsabilidad esté principalmente a cargo del sector público o del privado.

69.- En el primero, la aplicación de las técnicas de presupuesto programa y de performance (párrafo 33) provee un esquema fundamental de referencia, especialmente si se extiende en alguna forma a los organismos descentralizados y autónomos, que muchas veces escapan a la obligación de formular presupuestos anuales. En términos generales, es preferible que los propios responsables de la ejecución sean la fuente original de la información para el control, pues lo contrario implicaría una dministración paralela de control, con pérdida de eficiencia general y que puede dar lugar a conflictos. Sólo la compilación sectorial y la integración en un panorama global debiera estar a cargo de organismos especializados, coordinados por la oficina de planifi-

cación, y que pueden servir de base para la descentralización futura de sus funciones en organismos sectoriales y regionales, que se mencionó en el párrafo 54.

70.- En el sector privado, una parte de la información sobre el cumplimiento del plan puede estar a cargo de los servicios estadísticos, pero mucha información cualitativa, y sobre el progreso en la generación de proyectos y los cambios en los expectativas debe provenir de los mecanismos de consulta y participación.

71.- Es claro que un uso juicioso de las posibilidades de discusión de los indicadores provistos en la manera indicada por el sector público y el privado, con los responsables de la ejecución puede ser una herramienta utilísima en el perfeccionamiento del sistema de planificación, extendiendo progresivamente su alcance, y entrenando a un mayor número de responsables en la técnica de decisión social que en última instancia es la planificación.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA
ESPAÑOL
Original: FRANCES

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDP.3/A/R.4

PLAN Y PRESUPUESTO ECONOMICO

por

G. Olive
Ministerio de Hacienda
Paris, France

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

68-41614

PLAN Y PRESUPUESTOS ECONOMICOS

La relación entre los objetivos fijados por el Plan a plazo medio y la serie de decisiones que cada añp permitirá aproximarse a los mismos varía mucho según la forma en que esté concebido el Plan y según la fuerza de obligación de que disponga.

Los problemas técnicos y administrativos que se plantean a cada país tienen, sin embargo, muchos puntos comunes.

A continuación se describen algunos de esos problemas de carácter general y se presentan partiendo de la experiencia francesa, esbozos de soluciones prácticas.

*

* *

Observación preliminar

Hay que tomar, en primer término, una precaución terminológica: es preciso evitar la confusión entre el presupuesto económico, el presupuesto del Estado (o ley de hacienda y el Plan anual.

El presupuesto económico es una previsión numérica de la coyntura económica, previsión que se basa en las posibles decisiones o proyectos del Estadoy de los demás agentes esonómicos. Se establecen varias previsiones que permiten tener en cuenta las consecuencias de las diversas políticas económicas posibles. Según su estructura y su grado de detalle, el presupuesto económico podrá esclarecer más o menos el problema de la ejecución del Plan.

La ley de hacienda fija o prevé los gastos y los ingresos del Estado; tiene por objeto preservar cierto equilibrio a corto plazo; se refiere a determinados objetivos del Plan, pero éste no es sino uno de los imperativos a que está sometida.

El plan anual es un procedimiento administrativo complejo de previsión, de decisión y de concertación, que está destinado a controlar cada año el grado de ejecución del Plan y a proseguir la realización de éste en el año siguiente, y que, llegado el caso, puede modificar los objetives del mismo si llegan a ser caducos.

El plan anual debe realizar la síntesis de los objetivos a corto y mediano plazo; el presupuesto económico es una de sus herramientas, así como la ley de hacienda, pero podrían imaginarse otras: reunión de los participantes sociales, de las comisiones de preparación del Plan a plazo medio, recurso al referéndum, etc....

La confusión entre estos tres actos administrativos obedece a que actúan aobre la misma materia, el desarrollo económico, y a menudo con fines convergentes.

Pero cada uno de ellos se refiere a un nivel y a una estructura de los diversos centros de decisión. El peligro de la confusión terminológica consiste, pues, en dar a creer que los mismos criterios ponen en movimiento centros de decisión muy diversos, cuando los verdaderos problemas, más allá de los aspectos técnicos, nacen de esa diversidad.

*

* *

I - LAS DOS FUNCIONES DEL PRESPUESTO ECONOMICO

El plazo medio se compone de una proyección global y de un conjunto de proyectos de formación de capital. Los créditos autorizados por la ley de hacienda permiten la financiación de esos proyectos programados, pero cubren también, respecto de una cantidad importante, los gastos de funcionamiento general del Estado.

La técnica de los presupuestos económicos tiene por objeto asegurar la coherencia entre esas dos clases de gastos y hacerlas compatibles con el respeto de los grandes equilibrios generales.

Los presupuestos económicos proporcionan, pues, al Plan anual una herramienta eficaz. En los países de planificación liberal, cuando la práctica del plan anual no se lleva a cabo de modo explícito, los problemas de la ejecución del Plan a plazo medio salen a relucir necesariamente en el momento de la preparación de la ley de hacienda. Esta adquiere poco a poco el carácter de una tanda de ejecución del Plan de desarrollo. Por ello se apoya también en el presupuesto económico, tanto para orientar su acción de coyuntura como para alcanzar los objetivos a plazo medio.

Las medidas y gastos nuevos decididos por el Estado en función de los imperativos del Plan se elaboran en dos tiempos:

- primero, una fase de comprobación: las evoluciones de la economía y el efecto de las decisiones anteriores se evalúan y se comparan con los objetivos;

- después, se evalúan las consecuencias de las diferentes decisiones posibles y se efectúa una selección entre éstas.

En cada una de estas dos fases los presupuestos económicos desempeñan un papel importante.

A. Presupuesto de previsión o presupuesto de cpmprobación

Podría pensarse en observar los efectos de las decisiones anteriores de manera muy objetiva, con arreglo a las cuentas de los años a que se refieren. Es fácil ver que la inercia de la máquina económica y administrativa no lo permite. Tomemos el ejemplo de un año del Quinto Plan francés de desarrollo.

El Quinto Plan abarca el periodo de 1966 a 1970. Si se quiere medir cuál es su grado de ejecución en 1967, segundo año del Plan, no se dispondrá de una cuenta provisional de 1967 sino en mayo de 1968. En ese momento, si se advierte una importante desviación respecto de un objetivo, es a menudo demasiado tarde para definir las medidas eficaces de recuperación. En efecto, la política económica para 1968 y los medios financieros para aplicarla ya están votados y puestos en práctica desde octubre de 1967, fecha de presentación de la ley de hacienda correspondiente a 1968.

Además, en el mes de mayo de 1968 las principales de decisiones de la próxima ley hacienda, referente al año 1969, ya están determinadas. Resulta difícil, entonces, modificar los grandes capítulos de gastos del Estado; una modificación notable de la estructura de estos últimos sólo podría hacerse en 1970, año final del Plan

Todo ello lleva a analizar el desarrollo del Plan sobre la base de un presupuesto económico y no de una cuenta de transacciones pasadas.

Los presupuestos económicos de un año n dado, que se elaboran una vez que se dispone de la información contenida en el proyecto de ley de hacienda del año n, constituyen una buena base para el contro de la ejecución del Plan.

Por una parte, el conocimiento del presupuesto del Estado y la proximidad del año proyectado, eliminan los riesgos de grave error de previsión.

Por otra parte, Los presupuestos económicos, que se basan en una descomposición detallada de los gastos del Estado, permiten una comparación excelente (en teoría, proyecto por proyecto) de los objetivos del Plan y de los trabajos en curso.

Estos presupuestos económicos se llaman presupuestos de previsión.

Los presupuestos de previsión se preparan a partir de una información detallada. Utilizan el contenido de la ley de hacienda, que fija los gastos del Estado y la línea general de política económica para un año; pero se basan también en abundantes datos sobre la situación económica y en una serie de encuestas entre las administraciones, las empresas y las familias.

B. Presupuesto exploratorio o modelo para las decisiones

Los presupuestos económicos preparados antes de que se conozca la ley de hacienda, es decir con una perspectiva más lejana, servirán para formular las decisiones futuras, para evaluar las consecuencias de las mismas. Son los presupuestos exploratorios.

Los presupuestos exploratorios, que no pueden basarse en un buen conocimiento de las intenciones del Estado, ni en los datos de coyuntura, se establecen a partir de un modelo más o menos formalizado. El procedimiento de preparación de los mismos es sencillo y muy centralizado. Estas características permiten ejecutar rápidamente dos series de presupuestos exploratorios, cada uno de los cuales describe los efectos de un tipo de política económica, de un conjunto de medidas dadas.

Se pueden incluso clasificar las medidas según el interés que presentan; los presupuestos exploratorios orientan así las decisiones gubernamentales.

Por supuesto, la distinción entre presupuestos exploratorios y presupuestos de previsión es, en parte, arbitraria. Se preparan presupuestos durante todo el año; a medida que pasa el tiempo, se dispone de más información sobre los proyectos del Gobierno, se multiplican los datos de coyuntura, y el carácter exploratorio del presupuesto económico se transforma poco a poco en carácter de previsión.

De este modo se pasa continuamente del presupuesto exploratorio al de previsión.

II. COMPROBACION DE LA EJECUCION DEL PLAN

Esta comprobación se refiere tanto a los datos ciertos de los años transcurridos como a las consecuencias previsibles de las decisiones ya adoptadas.

Se basa, pues, en el análisis de la ley de hacienda y se sitúa en dos niveles: el de la economía global y el de las acciones del Estado. Analiza las dos clases de indicaciones contenidas en el Plan a plazo mediano: la descripción global de la actividad de los agentes económicos y, por otra parte, la lista detallada de proyectos de equipo que decide financiar el Estado.

A. La comprobación económica global

Esta consiste en calcular la tasa promedia de crecimiento de ciertos agregados en el periodo del Plan abarcado por las cuentas de los presupuestos de previsión. Esas tasas se comparan entonces con la tasa promedia prevista en el Plan; de ello se deduce la evolución que ha de observarse en los últimos años del Plan para alcanzar los objetivos.

Los agregados que se tienen en cuenta son, por ejemplo, el consumo de las unidades familiares, el producto interno bruto, el ingreso agrícola, el déficit de la cuenta del Estado, el nivel de los precios, la actividad de los grandes sectores de producción.

En el cuadro siguiente se muestra la presentación adoptada. Unos cuarenta cuadros semejantes, basados en los presupuestos económicos, forman el conjunto llamado "Cuadros de mandos del Plan". El grado de detalle de estos cuadros debe ser determinado de común acuerdo por los planificadores y los encargados de preparar los presupuestos económicos.

En efecto, la necesidad de rellenar cuadros contables de manera exhaustiva obliga a veces a proceder a la descomposición de las previsiones globales; las partidas así definidas están peor previstas que la previsión global; pueden aparecer en esas partidas elementales evoluciones aberrantes capaces de causar inquietud a los planificadores, cuando en realidad, son totalmente arbitrarias. Aun si el planificador se siente frustrado en su deseo de observar partidas detalladas, no conviene, pues, proporcionar cifras desagregadas, de dudoso significado.

RECURSOS Y EMPLEOS DE LOS BIENES Y SERVICIOS

(conceptos de la contabilidad nacional)

Tasas de crecimiento anual en volumen

	Quinto Plan media 1965-1970 Proyección	CUENTAS Y PRESUPUESTOS 1966	1967	1968	1969	1970	Media del periodo descrito	Media del periodo por transcurrir
Producto interno bruto	5,0	5,0	5,3				5,2	4,9
Importaciones	8,8	12,5	11,1				11,8	6,8
TOTAL DE RECURSOS	5,5	5,9	6,0				6,0	5,2
Consumo total	4,7	4,5	4,9				4,7	4,6
unidades familiares	4,5	4,4	4,8				4,6	4,4
administraciones: total	6,9	4,8	5,3				5,1	8,2
civiles	(5,3)	(6,5)	4,0				5,2	
militares	(8,3)	3,4	6,4				4,9	
instituciones financieras	4,0	9,4	7,7				8,4	1,1
Inversiones	5,2	4,9	7,2				6,1	4,7
productivas	5,8	7,1	6,7				6,9	5,0
viviendas	2,7	-1,4	6,4				2,4	2,8
administraciones	8,2	10,2	11,3				10,7	6,5
instituciones financieras	6,9	7,6	6,7				7,6	6,7
Exportaciones	8,9	10,0	8,9				9,4	8,5
TOTAL DE LOS EMPLEOS	5,5	5,9	6,0				6,0	5,2

Para poder preparar estos cuadros y hacerlos comparables con las previsiones a plazo medio, se plantean muchos problemas

A. 1. El cuadro contable

Es necesario que el mismo cuadro sirva para las previsiones a plazo medio y para los presupuestos económicos.

Como esas previsiones no se hacen según las mismas categorías y según la misma distribución de la economía para el Plan y para los presupuestos, el cuadro adoptado debe presentar a un tiempo las divisiones y las reagrupaciones útiles en uno y otro caso, y es preciso aislar todos los centros de decisión cuyo comportamiento es importante conocer. La uniformidad de las nomenclaturas debe permitir comparaciones por productos, por categorías de empresas, etc...

Todo ello complica considerablemente el sistema de cuentas; no obstante, debe admitirse que todas las indicaciones que puede dar el presupuesto no serán utilizadas, porque el examen de esos cuadros de mandos es largo y difícil; resulta, pues, inútil multiplicarlos. Se puede, sin embargo, prever que la preparación y el examen de esos cuadros se llevarán a cabo en gran parte mediante computadoras.

A. 2. La elección del año base

El Quinto Plan ha definido una progresión de 1965 a 1970 para cada uno de sus objetivos, basándose en una contabilidad económica del año 1965 que no era definitiva, sino un presupuesto de previsión.

La cuenta definitiva de 1965, una vez establecida, mostró divergencias considerables con el presupuesto. Entre tanto, el Plan y las proyecciones habían sido aprobados.

En esas condiciones, ¿qué objetivo debía fijarse para 1970, el nivel absoluto calculado anteriormente o la tasa de crecimiento aplicada a la nueva base?

En este último caso las distorsiones eran tales que resultaba imposible respetar a un tiempo todos los índices-objetivos. Además, en ciertos casos resulta indispensable mantener el nivel absoluto; así ocurre con la previsión de la población activa.

Así, el hecho de elegir como año base de los trabajos del Plan un año no transcurrido puede restar a la proyección parte de su significado, sembrar dudas en cuanto al valor de los objetivos mantenidos y hacer incomprensible la evolución de los comportamientos económicos descritos.

La pregunta "¿qué es el Plan?" se plantea, pues, constantemente durante la comprobación de su ejecución.

Al parecer, esta contradicción sólo puede salvarse cuando se decide tomar un año transcurrido como base de la proyección a plazo medio.

A. 3. La progresión

El Plan proporciona evaluaciones para un año terminal y no informa sobre la situación enlos años intermedios.

En particular, el Plan no requiere que la consecución de un objetivo se haga regularmente, a la tasa media anual.

¿Cómo saber, entonces, si se adelanta o retrasa la ejecución del Plan? Un crecimiento del consumo a un ritmo inferior a las tasas medias del Plan, observado durante dos años, no significa que haya retraso, si se prevén por otra partecausas de aceleración en los tres años ulteriores.

La solución ideal consistiría en que el Plan previese, además de las metas del año terminal, una progresión, año por año, de los principales objetivos dentro de un marco económico coherente, por una vía análoga a la del presupuesto económico.

El establecimiento de una progresión es en extremo útil, sobre todo si el año inicial del Plan, o el anterior, es un año de inversión de la coyuntura; parece entonces que los objetivos del Plan quedan puestos en tela de juicio desde el principio de la ejecución.

La presentación de los "cuadros de mandos" equivale a comparar las evoluciones observadas con las tasas anuales medias del Plan. A este respecto, esa presentación es muy poco satisfactoria. Por ello, a falta de una progresión, debe tratarse de completarla por desviaciones de la tasa media registradas a lo largo de todo el periodo.

A. 4. El problema de los precios

La evolución de los precios se prevé, por lo común, bastante mal en los trabajos de planificación. Por ello los principales objetivos se definen en un sistema de precios constantes.

Entonces resulta fácil comparar con las tasas-objetivos las progresiones anuales en el volumen de los componentes del equilibrio de los bienes y servicios.

En cambio, no es posible controlar la tasa de crecimiento de los diferentes ingresos cuando el Plan no precisa sus hipótesis en materia de precios relativos y de nivel general de los precios.

La proyección del Plan a plazo medio, para ser totalmente eficaz, debe basarse en una previsión de la evolución de los precios de cada uno de los agregados de la demanda y de la oferta.

El precio del producto nacional bruto define el nivel general de los precios, y las distorsiones de la escala de los precios relativos se estudian producto por producto. El sistema de precios relativos así obtenido sirve para basar las previsiones en el equilibrio financiero de cada sector de empresas; sirve igualmente para precisar el poder adquisitivo de los consumidores; por último, también es necesario para apreciar correctamente el crecimiento de los gastos del Estado. Estos se definen en el momento de la aprobación del Plan por el Parlamento, en forma de créditos para varios años (autorizaciones de programa).

Según la evolución del nivel general de los precios, esos mismos créditos permitirán realizar los objetivos físicos en un 100 %, o solamente en un 50 %, y el enjuiciamiento del importe de los créditos gastados en el curso de la ejecución del Plan será muy diferente (el mismo problema se plantea respecto de las decisiones presupuestarias).

B. El control de la ejecución de los proyectos de formación de capital

Los gastos de equipo de las administraciones a menudo representan sólo una pequeña fracción del producto interno bruto (alrededor del 4 % en Francia, donde el 10 % solamente del presupuesto financiero del Estado se destina a los proyectos programados

dentro del Plan).

Pese a su escasa impostancia relativa, estos gastos forman el esqueleto mismo del Plan y su realización es el punto respecto del cual el Gibierno se compromete más firmemente

Por ello esos gastos son objeto de un control especial. La ley de hacienda puede, por ejemplo, ir acompañada de un anexo general en que se recapitula en conjunto de los esfuerzos financieros previstos por el presupuesto del Estado para la ejecución del Plan de desarrollo.

Este informe sobre la ejecución del Plan puede comprender, además de un comentario sobre la evolución económica global y los grandes sectores de producción, una distribución por sectores económicos y sociales y una distribución por regiones de los créditos de equipo para los programas.

Esas distribuciones no permiten seguir los trabajos en términos físicos, puesto que suman todos los créditos entregados sin tener en cuenta los movimientos de precios, inconveniente ya señalado anteriormente.

B. 1. El criterio funcional

Salvo en el caso de algunos proyectos individualizados, los créditos se distribuyen en una nomenclatura funcional, de la cual se da un ejemplo a continuación.

Cuadro tomado del informe del Plan

FUNCION "EQUIPOS CULTURALES" (millones de francos)

	Quinto Plan Participación del Estado (francos 1965)	Autorizaciones de programa concedidas 1966 (francos corrientes)
Subfunciones		
Monumentos históricos, palacios nacionales, sitios. . .	524	109,55
De los cuales, incluídos en la ley programa. . .	(162)	(38)
Edificios civiles.	90	12,35
Excavaciones.	25	4,31
Archivos.	36	5,50
Museos.	134	20,30
Enseñanzas artísticas.	240	18,00
Creación artística.	27	3,50
Acción cultural, teatro, música..	205	18,40
Cine.	14	2,00
Conceptos varios previstos en el Plan	57	11,59
Terrenos, estudios, acondicionamiento del Grand Palais, inventario.	"	"
Aguas y fuentes de Versalles y Marly	"	3
TOTAL equipo cultural propiamente dicho	1.352	208,5
Ciudades administrativas.	100	41,5
TOTAL	1.452	250

El problema de saber "¿qué es el Plan?" se plantea entonces de nuevo. En efecto, éste prevé para un un tipo de equipo determinado (por ejemplo, los equipos de función cultural) una cuantía de gastos que abarca algunos proyectos bien definidos y muchos proyectos que no se enuncian claramw nte.

Durante el periodo de ejecución se agregan proyectos nuevos a los ya previstos, sin que pueda siempre decirse si se deben o no considerar como parte de los proyectos no explícitos del Plan.

El solo examen del conjunto de gastos relativos a una función dada no permite, pues, saber si los proyectos del Plan están todos en curso de realización. Segun se admita que el Plan fija simplemente el conjunto de los gastos o que tiene como fin la ejecución de ciertos proyectos bien determinados, se puede llegar a conclusiones diferentes sobre su grado de realización.

En los países industrializados el Plan abarca en general un número muy elevado de proyectos de reducida extensión. El criterio funcional desempeña un papel prdominante para medir el grado de ejecución del Plana.

En un país en desarrollo, algunos proyectos muy amplios absorben la mayor parte de los gastos de capital. Es más interesante estudiarlos por separado que reagruparlos en una nomenclatura funcional.

B. 2. El criterio de proyecto individualizado

El control de la ejecución requiere un expediente de previsión muy detallado. Este debe comprender:

- la descripción del proyecto;
- el importe de los gastos que haya de realizar cada una de las fuentes de financiación (Estado, municipios, etc....;
- la previsión de las fases de los trabajos y de los vencimientos financieros para cada agente interesado;
- indicaciones sobre la posibilidad de retardar o acelerar las etapas del proyecto, a fin de medir la flexibilidad que éste permite a la política financiera.

En el curso de la ejecución se inscriben en el expediente las cifras reales correspondientes a los plazos de previsión, tratando de diferenciar las modificaciones debidas a una subestimación del nivel de los precios, las entrañadas por las previsiones de costo del proyecto (que en general intervienen incluso al nivel de los precios constantes) y las originadas por un cambio de los plazos previstos para cada etapa del proyecto.

En Francia la preparación de esos expedientes de proyectos se ha comenzado con el Quinto Plan; los datos incluidos en esas "fichas de inversión" son aún parciales (los plazos no figuran en ellas); pero el método sin duda se desarrollará en el curso del Sexto Plan.

TIPO C

1	1	0	2

ANEXO No. 3

PROGRAMA - CONSTRUCCION DE LA ESCUELA PRIMARIA
(Capítulo 9031)

FECHA	NATURALEZA de la operación	EMPLEOS (GASTOS) Créditos abiertos (o costo previsto)	Compromisos netos (deducidas las anulaciones)	Consignaciones	FINANCIAMIENTO (INGRESOS) Subvenciones del Estado	Subvenciones Otras	Empréstitos	Otros ingresos asignados	Total	CUENTA DE PROGRAMA Saldo deudor (previsión 3-10) (realización 5-10)	Saldo acreedor (previsión 10-3) (realización 10-5)
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
					I- PREVISIONES						
					Previsión general						
2-11-63	Adquisición de terreno.	100.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Trabajos de construcción. . .	400.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Empréstito C.D.C.. .	-	-	-	-	-	100.000		100.000	-	-
	Subvención del Estado.	-	-	-	320.000	-	-	-	320.000	-	-
	Subvención del departamento. . . .	-	-	-	-	30.000	-	-	30.000	-	-
	Deducción.	-	-	-	-	-	-	-	-	50.000	-
		500.000	-	-	320.000	30.000	100.000	-	450.000	50.000	-
2-10-65	Modificación de contratas.	20.000	-	-	-	-	-	20.000	20.000	-	-
	Enajenación de terrenos.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		520.000	-	-	320.000	30.000	100.000	20.000	470.000	50.000	-
					INSCRIPCIONES PRESUPUESTARIAS						
BP 1964	Cuenta 2601 Terreno	100.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Cuenta 2301 Trabajos	400.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Cuenta 166 Empréstito	-	-	-	-	-	100.000	-	100.000	-	-
	Cuental055 Subvención del Estado	-	-	-	320.000	-	-	-	320.000	-	-
	Cuenta 1055 Subvención del departamento	-	-	-	-	30.000	-	-	30.000	-	-
		500.000	-	-	320.000	30.000	100.000	-	450.000	50.000	-
Cuenta 1964	Anulación de créditos	7.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BS 1965	Nuev. trab. 2301	20.000	-	-	-	-	-	20.000	20.000	-	-
	Cesion Terr. 2109	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		513.000	-	-	320.000	30.000	100.000	20.000	470.000	43.000	-

En conclusión, se observa que la comprobación de la ejecución del Plan es una operación difícil de realizar en detalle, la interpretación de los resultados no es nada fácil.

La comprobación sólo puede hacerse cuando, durante la formulación del Plan, el planificador se ha preocupado por prepararla mediante técnicas apropiadas de presentación de sus objetivos y mediante la adopción de un cuadro contable común con el presupuesto económico.

III. FORMULACION DE LAS DECISIONES

Durante el periodo de preparación de la ley de hacienda se define la política económica del año siguiente; se preparan las acciones de coyuntura, se estudia la posibilidad de llevar a la práctica las grandes reformas preconizadas por el Plan y se examina la finaciación de cada proyecto de equipo.

El presupuesto económico exploratorio permite caracterizar los efectos de las diversas políticas posibles, calcular los ingresos fiscales, evaluar los niveles generales de créditos que el Estado deberá destinar a sus operaciones corrientes y a la financiación del Plan.

El encadenamiento de las operaciones depende de la estructura administrativa y normativa de cada país. En el presente caso se examinará el ejemplo francés. La estructura administrativa es la siguiente:

La Dirección del Presupuesto que prepara la ley de hacienda, y la Dirección de Previsiones, responsable del Presupuesto económico (1), dependen del ministro de Hacienda. En Francia el poder de decisión muy importante de este ministro en materia de política económica condiciona en gran medida la ejecución del Plan.

La Comisaría del Plan está vinculada al Primer Ministro y no prepara el contenido técnico del Plan; las proyecciones le son proporcionadas por la Dirección de Previsiones y el Instituto de Estadística. Su papel consiste en preparar y orientar las deci-

(1) El Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, que también depende del Ministerio de Hacienda, participa en la formulación de las previsiones.

siones gubernamentales a plazo medio, asegurar la coordinación de los trabajos, descentralizar las comisiones de modernización y vigilar la ejecución del Plan.

El calendario siguiente muestra cómo se desarrollan la colaboración y la confrontación entre esos organismos en el transcurso de un año. El ejemplo elegido es el del año 1967, durante el cual se prepara la ley de hacienda para 1968.

Fechas	Dirección que prepara el presupuesto económico	Dirección que prepara la ley de hacienda	Comisaría del Plan
Octubre de 1966	Presupuestos económicos para 1966 y 1967 (presentados al Parlamente) "Cuadros de mandos"	Preparación de la ley de hacienda para 1967	Informe sobre la ejecución del Plan en 1965 y 1966. Regionalización del presupuesto de equipo para 1967.
Diciembre de 1966	Previsiones alternativas para 1968 y prolongación hasta 1970. Primera evaluación de los ingresos fiscales de 1958.		Examen de las perspectivas globales de la evolución 1967-1970 abiertas por el presupuesto económico.
Febrero de 1967	Puesta al día de las previsiones de ingresos fiscales.	Comienzo de la preparación de la ley de hacienda.	
Marzo a mayo de 1967	Elección de las variantes de política económica para 1968; preparación de los presupuestos económicos; diálogo con los redactores de la ley de hacienda.	Evaluación de los gastos; diálogo con el Plan y los Ministerios que realizan los gastos. Definición de las políticas económicas posibles.	Participación en las decisiones presupuestarias.
Mayo de 1967	Presupuestos económicos para 1967 y 1968 (con variantes para 1968). "Cuadros de mandos".	Ultimas grandes decisiones presupuestarias.	
Octubre de 1967	Presupuestos económicos para 1967 y 1968 (presentados al Parlamento). "Cuadros de mandos".	Presentación de la ley de hacienda para 1968.	Informe sobre la ejecución del Plan en 1966-1967. Regionalización del presupuesto de 1968.

Simplicando un tanto la realidad, en la formulación de la política anual se pueden distinguir: la fase de comprobación descrita anteriormente que se sitúa en octubre, al presentarse el proyecto de ley de hacienda; la fase de investigación de las políticas económicas posibles, que abarca toda la primavera; la fase de selecciones al nivel global y al nivel de detalle que abarca el segundo y el tercer trimestre del año.

A. La búsqueda de políticas gobales

A partir de finales de 1966 se preparan proyecciones del año 1968 (tomado aquí como ejemplo) con el fin de explorar las políticas económicas capaces de realizar de modo óptimo los objetivos del Plan, según las circunstancias de coyuntura con que se tropiece.

El año 1968 está aún demasiado lejos para que pueda hacerse una previsión sobre la coyuntura que entonces se presente. Hay que conformarse, pues, con realizar una serie de equilibrios económicos posibles, sin pretender que uno de ellos sea más verosímil que los otros.

A. 1. El estudio de las posibilidades

Mas es necesario limitar el número de bosquejos; se trata, por tanto, de analizar la dinámica del desarrollo económico que permite pasar de 1967 a 1968.

El año 1968 depende mucho del desarrollo que se supone para 1967; por ejemplo, si las perspectivas del año 1967 son mediocres, se estudian las condiciones de una recuperación; por el contrario, si 1967 ha de ser un año de crecimiento muy rápido, se estudian los riesgos de inflación; de ser posible, se deducen comportamientos cíclicos (existencias, inversiones); se tienen en cuenta también las etapas de ciertas modificaciones institucionales (por ejemplo, la realización del Mercado Común el 1º de julio de 1968, la reforma fiscal en 1º de enero). En una palabra, se se dan a 1968 las características más acentuadas posibles, para limitar las variantes que hayan de construirse.

Esta labor queda facilitada por el examen de los trabajos del Plan. Este prevé la evolución de las tendencias de muchas variables poco expuestas a la influencia de la coyuntura (demografía, por ejemplo), o cuyo crecimiento obdece a decisiones guberna-

mentales (sueldos de los funcionarios). Es lícito mantener estas evaluaciones medias para 1968, al menos en un principio.

A la inversa, el examen del año terminal del Plan brinda ideas de nuevos equilibrios. Las modificaciones estructurales previstas para el año 1970 pueden afirmarse más o menos netamente a partir de 1968; pueden también no realizarse en absoluto. Es necesario, pues, construir variantes para 1968 que tengan en cuenta todas estas incertidumbres.

Se llega así a definir un conjunto de variables aleatorias estructurales o de coyuntura que influyen sobre 1968. Por ejemplo, en 1968 la tasa de salarios puede crecer o estancarse, la coyuntura internacional puede ser buena o mediocre, la productividad crecer normalmente o acelerarse al acercarse en momento de la realización de la Comunidad Económica Europea, etc.

Los factores aleatorios representan, pues, las variables exógenas de la proyección, sobre las cuales no se pueden hacer previsiones seguras y que son independientes de la voluntad del Gobierno.

A. 2. La descripción de los posibles estados de la economía

Cada una de estas variables puede admitir diversos valores (rara vez más de dos o tres); se cruzan entre ellas las diversas posibilidades y se les asocia una misma política económica, llamada política media, definida por algunas cifras clave (gastos del Estado, presión fiscal, etc.). Esta "política media" puede deducirse del examen del Plan o extrapolarse del año 1967; ello tiene poca importancia, ya que puede modificarse posteriormente.

Algunas de las asociaciones así definidas pueden rechazarse <u>a priori</u> , por resultar de valores aleatorios incompatibles. Por ejemplo, una fuerte alza de la tasa de salarios es incompatible con un brusco descenso de las exportaciones. Se restringe así el campo de los equilibrios posibles y se preparan, por fin, todas las cuentas que los representan.

El estudio de éstas muestra desequilibrios de coyuntura o desviaciones en relación con los objetivos del Plan. A cada una de estas cuentas se asocia una variante de política económica, que comprende medidas que permiten restablecer una situación más apetecible.

Este trabajo tiene por objeto, más que determinar cifras, estudiar de manera sistemática las hipótesis de base.

Se dispone así de una descripción de los posibles estados de la economía, dotados de una política económica adaptada.

Cabe averiguar entonces los indicadores de coyuntura que se han de vigilar en 1967 para ver hacia qué estado se dirige efectivamente la economía. A medida que transcurre el tiempo, las posibilidades disminuyen muy rápidamente. De diez eventualidades consideradas al final de 1966, quedan tres o cuatro en mayo de 1967; como las situaciones han sido estudiadas con mucha antelación, es posible orientarse hacia la política económica más deseable desde el punto de vista de la coyuntura y del respeto del Plan.

A. 3. El ejemplo del año 1968

Los factores aleatorios estudiados para 1968 después del final de 1966 son los siguientes:

- <u>comportamiento de los inversionistas</u>: este puede resultar menos dinámico que en el pasado, debido a dificultades financieras nuevas que pueden reducir la amplitud del ciclo de la inversión. Para tenerlas en cuenta se añade una "variable de desviación" en la ecuación que determina la inversión en el modelo utilizado. Esta variable modifica los coeficientes de la ecuación; cada determinación de los factores aleatorios está caracterizada por un valor de esta variable de desviación.

- <u>crecimiento más o menos rápido de las tasas de salarios</u>: la tasa es una variable exógena del modelo.

El estudio de estos dos factores aleatorios tiene por objeto comprobar las previsiones del Plan respecto de cada una de estas dos variables.

- <u>modalidades de la repercusión de la reforma fiscal del 1º de enero de 1968</u>: los empresarios pueden, con ocasión de la reforma, reflejar en sus precios las ventajas que ésta entraña para ellos (baja del costo de las inversiones); no obstante, este comportamiento no se manifestará necesariamente. Es preciso entonces introducir una variable de desviación en la ecuación que da los precios.

Con dos determinaciones por factor aleatorio, se obtienen ocho posibilidades.

Con estos factores aleatorios se comparan las políticas económicas posibles. Estas se caracterizan por algunas elecciones globales; por ejemplo, en 1968 la la reforma de la Seguridad Social prevista por el Plan (aumento de las cuotas sociales y disminución de las prestaciones sociales) puede entrar en vigor ya sea el 1º de enero, ya sea el 1º de julio.

- la reforma fiscal puede retrasarse en seis meses;

- la acción del Estado mediante sus gastos puede ser restrictiva o neutra respecto de la expansión. Cruzando las ocho políticas así definidas con los ocho factores aleatorios, se obtienen sesenta y cuatro presupuestos económicos.

Todos ellos no son interesantes; los que representan situacione s extremas rara vez se estudian. Si fuera necesario, no obstante, la mecanización de los presupuestos exploratorios permitiría establecerlos rápidamente y comprobar su valor respecto de algunas partidas bien elegidas; precios, producción, déficit presupuestario, etc.

A. 4. Las trayectorias 1968-1970

Las cuentas seleccionadas se estudian desde el punto de vista del respeto de los objetivos del Plan; con este fin, algunos de ellos se prolongan hasta el año terminal, gracias al mismo modelo mecanizado.

Se eligen factores aleatorios hasta 1970, con objeto de poner de manifiesto los comportamientos sobre los cuales se basa el Plan y que adolecen de incertidumbre.

Esos factores aleatorios deben ser compatibles con los elegidos para 1968. Se trata, en cierto modo, de imaginar guiones simples para la historia económica de los tres años 1968-1969-1970, respetando las condiciones de los límites impuestos por los estados posibles de 1968 y por ciertos objetivos de 1970.

En conjunto, el examen de esta serie de cuentas ayuda a comprender cómo ciertas mutaciones estructurales previsibles a plazo medio pueden actuar a corto plazo. Se deduden de ello muchas ideas para el año 1968 y algunas para 1969 o 1970. El ejercicio es muy burdo y global, y no pretende proporcionar una progresión de 1968 a 1970. Constituye, sin embargo, motivo de reflexión y un valioso estímulo intelectual.

A. 5. Los resultados del ejercicio

Estos se examinan con los expertos que han establecido la proyección del Plan. En general, se ponen en tela de juicio los comportamientos previstos a plazo medio.

Los planificadores describen, para el año terminal, un equilibrio económico que se realiza gracias a modificaciones de comportamiento de los agentes económicos, modificaciones a las que permiten proceder los datos mismos del equilibrio al cual se ha llegado. Por ejemplo, el circuito:

concentración del sector industrial → desempleo → freno de los salarios → disminución relativa de la demanda interna → necesidad de exportar → búsqueda de una mejor competencia → concentración del sector industrial etc.,

describe un equilibrio coherente, pero no es el único posible. Su realización implica una realización continua y armoniosa de cada uno de sus elementos durante la ejecución del Plan. Si el desempleo aumenta con demasiada rapidez, si la demanda interna disminuye demasiado pronto, se puede llegar a equilibrios totalmente diferentes.

La observación, a un nivel muy global, de la evolución a corto plazo de la economía permite formular un juicio sobre la probabilidad de los comportamientos previstos. Los encargados de preparar los presupuestos económicos, que en general conocen mejor las reacciones inmediatas de la economía, deducen del estudio de las trayectorias puntos de desacuerdo con la proyección del Plan.

Los expertos del presupuesto económico y del Plan se enfrentan entonces para dilucidar la naturaleza de los motivos de desacuerdo. Esta puede estar ligada únicamente a diferencias de método en la evaluación de las reacciones de la economía. Más frecuentemente, se debe a que no se han adoptado las medidas previstas por el Plan como condiciones para su buenaejecución; puede ocurrir, en fin, que se hayan adoptado, en la proyección a plazo medio, evoluciones normativas que no están apoyadas por medidas explícitas.

Las cifras del Plan,tanto en el momento de la preparación técnica como en el de las selecciones políticas, se derivan de decisiones complejas, difíciles de reconstituir a posteriori.

Para llegar a comprender exactamente cuáles son las intenciones que traducen

las cifras de la proyección a plazo medio, los preparadores del presupuesto tropiezan con dificultades. En particular, es muy difícil distinguir entre las variables normativas las que describen un objetivo válido en sí y las que proporcionan en medio de realizar un objetivo distinto.

La experiencia demuestra que la buena comprensión del Plan por quienes preparan la previsión a corto plazo requiere que éstos participen en cierta medida en la formulación de aquél. Con su presencia garantizan que la coyuntura al comienzo del Plan no es incompatible con la visión del año terminal.

Se llega así a la idea de que los presupuestos económicos prolongados a lo largo de dos o tres años, cuando se terminan las previsiones del Plan, pueden constituir una comprobación de su desarrollo ulterior.

Durante este periodo del final de la preparación del Plan, los especialistas del presupuesto y los planificadores ultiman de común acuerdo "una filosofía" del desarrollo de los años ulteriores, a la vez que los medios de comprobar su validez; en ese momento pueden armonizarse los métodos de proyección a corto plazo y a plazo medio.

El modelo a corto plazo utilizado para determinar las trayectorias también se reexamina durante el periodo inmediatamente anterior al comienzo del Plan; no se basa tanto en la extrapolación de los comportamientos pasados como en las nuevas tendencias de deformación de las estructuras que el Plan ha previsto. El modelo no es, pues, válido sino para el periodo del Plan.

B. <u>La elección de una política detallada y la preparación de la ley de hacienda</u>

La comprobación de la ejecución del Plan y las tendencias descubiertasal determinar las trayectorias contribuyen a la preparación de la ley de hacienda que comienza en la primavera.

Los responsables del presupuesto económico mantienen un diálogo con los responsables del presupuesto del Estado, diálogo que se desarrolla sobre varios planos.

- Por una parte, se preparan varios esquemas globales de política económica, a fin de ofrecer una selección de metodos de intervención sobre la coyuntura.

- Por otra parte, se estudian con gran detalle los problemas particulares. Por ejemplo, se hace una previsión del equilibrio de las cuentas de las principales empresas públicas; se estudian los problemas de financiación de ciertos sectores industriales, etc.

La necesidad de integrar el conjunto de los trabajos y de facilitar la discusión conduce a establecer un presupuesto económico muy detallado, o cuenta central, que descansa en los estudios más desagregados posibles.

Se le añaden presupuestos alternativos o "variantes", preparados globalmente, que ponen de relieve las selecciones que puede hacer el Gobierno. No parece necesario descomponer esas variantes en nomenclatyras detalladas.

B.1. El contenido de la cuenta central

La cuenta centra representa la actividad económica de todos los agentes nacionales: empresas, unidades familiares, administración, etc....La naturaleza de los problemas de decisión lleva a descomponer ciertos agentes u operaciones de manera uniforme.

a) Tal es el caso de los equilibrios de recursos y empleo de bienes y servicios, que se hacen en una nomenclatura de 76 productos.

Estos equilibrios se comparan dentro de una matriz de insumo-producto; se tratan a precios constantes y a precios corrientes. Dentro de este marco muy detallado se examinan las previsiones de producción y de comercio exterior, rama por rama.

En relación con esta materia se estudia el problema de las inversiones. Estas se distribuyen por ramas compradoras y se comparan con la producción. De igual modo, la mano de obra activa se distribuye entre las ramas.

Se dispone así de datos sobre la productividad del capital y del trabajo. Se obtienen igualmente indicaciones acerca de la situación financiera de las empresas y las consiguientes presiones sobre el nivel de precios y de salarios.

Entre los objetivos importantes del Plan de desarrollo figuran el nivel de las inversiones, el equilibrio de los precios relativos, la evolución del salario real, la situación financiera de ciertos sectores (industria pesada, empresas públicas, agricultura).

Los trabajos detallados a que se alude anteriormente ponen de manifiesto el grado de realización de estos objetivos, y tienen por objeto averiguar cuáles son las acciones del Estado capaces de mejorarlos. El catálogo de las medidas se prepara a este nivel en una forma que facilita las elecciones, sintetizándolas.

Por ejemplo, se indica que un aumento del 5 % de una tarifa pública permite disminuir en 100 millones las subvenciones del Estado y aumentar en un 0,2 % el nivel de los precios de consumo.

En esta etapa, sin embargo , sólo puede estudiarse el efecto directo de cada medida. Las repercusiones sobre el conjunto de la economía se desconocen.

b) Un segundo conjunto de previsiones detalladas se refiere a la cuenta del Estado y de las administraciones tales como la Seguridad Social, las colectividades locales, etc.

- Por una parte, es importante, en efecto, poner de relieve las múltiples interacciones entre estos subagentes. Una decisión de aumento de los sueldos de los funcionarios públicos repercute en los salarios de los agentes de las colectividades y en los impuestos locales; un descenso de las subvenciones del Estado a la Seguridad Social influye en las cuotas, etc.

- Por otra parte, los gastos del Estado, principalmente los de capital, se analizan desde el punto de vista de su conformidad con el Plan: descomposición funcional, evaluación de los créditos asignados a ciertos proyectos importantes.

Así se formula un lenguaje común de los responsables del Plan, de Presupuesto económico y de la ley de hacienda.

c) Finalmente, el cuadro de las operaciones financieras, que abarca el conjunto de los agentes económicos, concede especial importancia a las operaciones del Tesoro y de los intermediarios financieros estrechamente vinculados con él (Banco Central, Cajas de ahorros, etc.). Dada la complicación de los circuitos financieros y de las normas que los rigen, esta descomposición es necesaria para hallar el equilibrio presupuestario más conveniente y los medios de financiarlo.

B. 2. Las variantes

Las ideas de políticas económicas alternativas globales ya están concebidas en

el momento de la determinación de las "trayectorias" y se han precisado durante la preparación de la cuenta central; las orientaciones globales se han concretado en una suma de medidas particulares.

Si bien se construyen globalmente al margen de la cuenta central, las variantes descansan, pues, en medidas precisas que pueden enderezarse a varios fines simultáneamente.

Por ejemplo, una variante que presente gastos presupuestarios suplementarios para una finalidad relacionada con la coyuntura puede construirse a partir de la hipótesis de la aceleración de ciertos proyectos concretos.

El buen conocimiento de los problemas puntuales que plantea el Plan, de las deficiencias de equipo de ciertos sectores, etc., permite armonizar mejor la política de coyuntura y el Plan. Por tanto, en esta etapa de los trabajos es necesaria una colaboración muy estrecha de los previsionistas a corto plazo y a plazo medio.

Entre las variantes algunas estudian las consecuencias de coyuntura de las reformas institucionales previstas por el Plan; la posibilidad de realizarlas rápidamenye, o de escalonarlas, habida cuenta de las limitaciones de la coyuntura o de la política, debe examinarse con arreglo al doble criterio del equilibrio a corto plazo y a plazo medio.

B. 3. Las decisiones

La confrontación de los dos centros de decisión (Ministro de Hacienda y Comisario del Plan) se desarrolla a varios niveles.

Puede resumirse en forma muy esquemática:

Primer nivel: Selección de las reformas institucionales que han de llevarse a la práctica (reforma fiscal, reorganización de la Seguridad Social etc.) y de la línea general de política de coyuntura (estímulo o reducción de la actividad), sobre la base de la cuenta central y de las variantes globales.

La cuenta elegida ofrece cierto equilibrio presupuestario y define los gastos del Estado por grandes masas: salarios, subvenciones, etc.

Segundo nivel: Estos grupos se distribuyen según una nomenclatura funcional y se comparan con los objetivos del Plan. Teniend o en cuenta las limitaciones presupuestarias y los

gastos que no pueden reducirse, se eligen las tasas de crecimiento de cada función. Tercer nivel: De ellas se deduce la repartición de los créditos entre los proyectos más importantes dentro de cada función. A veces es necesario entonces estudiar de nuevo los conjuntos funcionales, cuando ciertos proyectos quedan, al parecer, demasiado desfavorecidos.

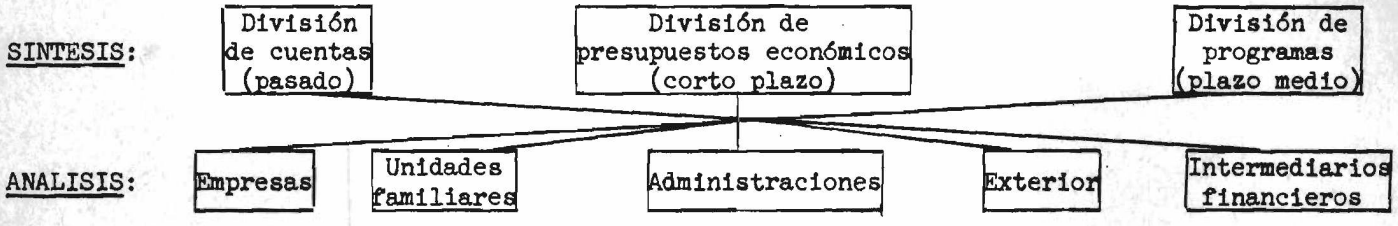
El acuerdo se establece en el primer nivel, ya sea en una concepción común de los riesgos que corre la economía nacional, ya sea mediante transacciones. La experiencia demuestra que esta concepción común no se obtiene sino cuando los servicios de las dos administraciones han colaborado en la elección de las decisiones en el momento de la formulación del Plan. Se ha visto que esta misma exigencia existía al nivel de la preparación técnica de la proyecciones (1).

---

(1). En Francia, el acuerdo de los técnicos estriba en la organización siguiente: algunas divisiones de análisis que dependen del Ministerio de Hacienda se especializan en el tratamiento de un agente económico (empresas, unidades familiares, etc.) y realizan al mismo tiempo la cuenta del pasado, la previsión a corto plazo y a plazo medio para este agente. Tres divisiones de síntesis reúnen el conjunto de los trabajos de análisis; pero cada una de ellas tiene una especialización temporal: pasado, corto plazo o plazo medio.

De este modo, la misma división describe un agente dado bajo tres aspectos, lo que evita descuidar a corto plazo un problema descubierto para la previsión a plazo medio y evita también la utilización abusiva de las estadísticas.

En cambio, la especialización de las divisiones de síntesis impide la confusión de los métodos de proyección y mantiene el carácter específico de cada tipo de previsión.



En el segundo nivel, la determinación de las sumas asignadas por el Estado a cada función se rige por el deso de consservar el equilibrio de funciones que aparecen en el Plan.

Por supuesto, este procedimiento no es totalmente satisfactorio. A causa de las modificaciones de la tecnología y de las estructuras que intervienen después de comenzado el Plan, puede llegar a ser ese equilibrio inadecuado. No obstante, en la medida en que no es posible rehacer el Plan cada año (plan-revolving), dicho procedimiento debe tenerse por el más acertado.

En el tercer nivel hay, en teoría, métodos que permiten elegir entre dos proyectos de igual fynción.

Después de haber definido un criterio de rentabilidad única para una clase de proyectos que entran en competencia, se ordenan éstos según su tasa de rentabilidad. Pero este método sólo se aplica a grupos muy limitados de proyectos homogéneos (carreteras o prodycción de energía). Es susceptible de generalización mediante el descubrimiento de criterios comunes en proyectos muy diferentes (rentabilidad expresada en vidas humanas ahorradas, por ejemplo). En los Estados Unidos se están efectuando investigaciones en este sentido ("Planing, projecting budgeting system"), que también se han iniciado en Francia (optimización de las decisiones públicas).

c) Nuevo enjuiciamiento del Plan

Al cabo de dos o tres años de ejecución del Plan, puede advertirse que ciertos objetivos globales no serán alcanzados, incluso adoptando medidas de recuperación.

Siendo así que la preparación del Plan dura tres años por lo menos, los trabajos del Plan siguiente están ya comenzados en el momento en que el Plan actual debe modificarse. Como no es posible detener el procedimiento para asignar sus recursos (esttadísticos, administradores) a la refundición del Plan en curso, puede ser necesario (1) efectuar una proyección apresurada, referente al año terminal del Plan que ha venido a ser caduco. Esta proyección sólo se refiere, en general, a dos años, habida cuenta de la

(1) La técnica del Plan-revolving evita todo inconveniente de este género. Se puede impugnar, sin embargo, aparte de su excesivo volumen el hecho de que permite aplazar para una fecha cada vez más lejana las decisiones políticamente difíciles.

duración habitual de cuatro o cinco años de los planes a plazo medio (1).

Esa previsión tiene, pues, mucho más el carácter de un presupuesto económico prolongado que el de una previsión a plazo medio.

Ello explica que la determinación de "trayectorias", cuando se efectúa hacia la mitad del Plan, tenga una importancia muy particular. Permite apreciar la necesidad de iniciar la preparación de un Plan interino.

C O N C L U S I O N

Al terminar estas breves observaciones, resulta sorprendente advertir el carácter parcial y heterogéneo de las prácticas actuales.

La confrontación del corto plazo y del plazo medio, tanto desde el punto de vista de las previsiones como desde el de las decisiones, aún no se hace de manera sistemática y racional. Los procedimientos de diálogo y los métodos matemáticos que permitan hacer compatibles los diversos centros de decisión son todavía tímidos o inexistentes. Sin embargo, parece que el presupuesto económico sirve de apoyo a los progresos que pueden realizarse.

Proporciona el lenguaje común necesario al diálogo, permite comprobar el valor de las decisiones adoptadas, que agrupa en un marco coherente, y, en fin, su difusión y su discusión sistemática en las administraciones genera estructuras político-administrativas que hacen posible la confrontación de opiniones contrarias.

---

(1) En Francia se presentó esta situación con el Tercer Plan de Desarrollo, cuando hubo que trazar un "Plan interino" para 1960-61.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA
ESPAÑOL
Original: INGLES

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Tercer Seminario Interregional sobre
Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDP.3/A/R.6

PROBLEMAS TECNICOS Y DE ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN EL PLANO REGIONAL (ESPECIALMENTE EN RELACION CON EL EXPERIMENTO DE PLANIFICACION REGIONAL EN ASWAN)

por

Abdel-Razzak Abdel-Meguid
Director del Proyecto
Proyecto del Fondo Especial de las Naciones Unidas
sobre Planificación del Desarrollo en Ceilán
Colombo, Ceylon

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

PROBLEMAS TECNICOS Y DE ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN EL PLANO REGIONAL (ESPECIALMENTE EN RELACION CON EL EXPERIMENTO DE PLANIFICACION REGIONAL DE ASWAN)

Introducción

Este documento tiene por objeto considerar los principales problemas de la planificación del desarrollo regional como parte de la planificación nacional. Trata de examinar los problemas técnicos e institucionales que se presentan al formular planes regionales dentro de un marco nacional.

Si bien es necesario estudiar y evaluar la experiencia internacional en la planificación del desarrollo regional con el propósito de trazar pautas generales, debe señalarse que puede resultar difícil generalizar y a veces peligroso adoptar las normas así establecidas sin tener debidamente en cuenta las características políticas e institucionales de cada país. Se ha considerado, por lo tanto, que el presente estudio debe estar íntimamente relacionado no sólo con las características socioeconómicas de la región analizada, sino con los recursos conocidos de la misma, que determinan su potencial de crecimiento. Los elementos básicos examinados en este documento se fundan en el experimento de Planificación Regional de Aswan. La experiencia de Aswan se analiza de manera de demostrar los tipos de problemas encontrados por los planificadores regionales y los distintos enfoques para su solución. De este modo se hace posible examinar algunos problemas concretos de orden técnico y de organización que se presentan para establecer organismos regionales y formular planes del mismo carácter en un marco realista. Al relacionar el estudio teórico de estos problemas con un experimento real se da efectividad al análisis y se facilita un mayor grado de flexibilidad cuando en otros países se adopten enfoques y métodos de desarrollo regional.1/

1/ En algunos Estados en que los sentimientos políticos regionales no están siempre de acuerdo con las soluciones nacionales - por ejemplo, Irak septentrional (curdos), Sudán meridional, Nigeria, Congo, Cachemira, Francia (Alsacia), etc. - la planificación regional puede ser políticamente inaceptable a corto plazo. A largo plazo, sin embargo, podría ser la única solución viable basada en la comprensión del efecto recíproco de las fuerzas políticas, sociales e institucionales.

/El presente

El presente documento, que se refiere muy en especial al experimento de Aswan, presta particular atención a los siguientes puntos:

1) El desarrollo histórico de una región tiene influencia en su futuro crecimiento y en la psicología de crecimiento de su pueblo.

2) Es limitada la eficacia de la planificación nacional para formular un programa detallado de desarrollo.

3) La planificación regional puede atender mejor que la planificación nacional a todos los factores pertinentes (variables) del desarrollo.

4) En un marco regional se enfoca pragmáticamente la lógica de la planificación dando autonomía a las autoridades correspondientes y reduciendo las restricciones que se les imponen en materia de procedimiento.

5) En el orden regional se hace más evidente la necesidad de investigar los recursos existentes para determinar los proyectos de desarrollo que podrán ejecutarse.

6) Es particularmente necesario institucionalizar la función empresarial en las sociedades de economía planificada.

7) Los elementos multidimensionales del desarrollo tienen mayor vigencia en un marco regional.

8) Debe darse alta prioridad al desarrollo de los recursos humanos en todos los niveles.

9) Para crear organismos de planificación realistas y efectivos es preciso atender a las realidades institucionales y políticas.

10) Debe organizarse cuidadosamente la relación entre los planes nacionales y regionales.

/El Experimento

El Experimento de Aswan: Perspectiva Histórica

Hace unos 40 siglos, durante la cuarta dinastía faraónica de Egipto, Aswan se convirtió en un centro de gran importancia porque producía la materia prima básica de la época. La industria a la que entonces se destinaba la mayor parte del capital de la nación era la de la construcción, inclusive de las Pirámides, y la materia prima utilizada era granito de Aswan. Multitudes de obreros extraían, cortaban y cargaban los bloques de granito, para cuyo transporte, sin duda, se habían construido especialmente primitivos caminos y puertos sobre el Nilo. La prosperidad resultante de estas actividades llegó a su fin una vez que se satisfizo la demanda de granito y se redujeron las inversiones en la industria de la construcción, símbolo de poderío. Se estropearon los caminos y las "instalaciones" portuarias se desmantelaron o se pudrieron.

Durante el Imperio Medio, alrededor de 1700 antes de Cristo, se produjo en Aswan otro brote de actividad económica como consecuencia del descubrimiento de oro. Tuvo lugar una fiebre del oro, como la que ocurrió muchos siglos después en California. La de Aswan, sin embargo, fue iniciada y organizada por el faraón, que comprendió el valor del oro para sus propósitos militares y sus creencias en la inmortalidad. El debilitamiento de los gobiernos faraónicos posteriores hizo que disminuyeran los esfuerzos para organizar grupos de buscadores de oro, y debido al agotamiento del metal en la superficie volvió a bajar considerablemente la actividad económica en Aswan.

Existen pruebas de que desde la historia antigua hubo numerosos brotes de prosperidad económica en la región, bajo los griegos, los romanos, los árabes, los mamelucos y durante la aventura napoleónica en Egipto. Empero, no fueron acumulativos ni tuvieron continuidad. Jamás se hizo realidad el concepto moderno del "despegue para un crecimiento autosostenido".

Todavía en 1890 Aswan seguía siendo una aldea tranquila, con agricultura de subsistencia, poca pesca y comercio de contrabando por caravanas con el Sudán. Este estancamiento se rompió por un tiempo con la construcción del primer hotel "moderno", que fue el primer factor importante para la conversión de Aswan a una economía monetaria. Con la construcción del

/edificio hubo

edificio hubo prosperidad, empleo y mayores ingresos, que terminaron al finalizarse aquél, y sólo quedó una pequeña prosperidad estacional por el turismo durante los meses invernales. El nuevo estancamiento que se produjo se quebró con la construcción de la primera Presa de Aswan, al final del siglo XIX. Sin embargo, a pesar de que la actividad económica aumentó como resultado de esa inversión, en la economía en general de la región no se registró efecto permanente alguno. Los obreros calificados que trabajaron en la presa regresaron a El Cairo, al norte, una vez terminada la obra; las viviendas especialmente construidas para ellos quedaron vacías; naturalmente, se suspendió la actividad en las canteras y perdieron el trabajo y los ingresos los habitantes de la zona. Ocurrió lo mismo, con sus derivaciones sociales, económicas y políticas, cuando se elevó la altura del coronamiento de la presa en dos oportunidades entre 1902 y 1930. El estancamiento siguió a una actividad de breve duración y no se consiguió ningún efecto permanente, excepto en la psicología de la gente, que comenzó a considerar el desarrollo como una cosa falsa que le daba una ayuda sólo temporal y, tras ella, miseria permanente.

En 1954 se volvió a poner la atención en Aswan por el descubrimiento de minas de hierro en las colinas circundantes. Su explotación mejoró considerablemente el bienestar de la región, en forma de nuevas viviendas, caminos, servicios públicos y comercio. No se repitió la historia, empero, pues la actividad continuó con la electrificación de la Baja Presa y el uso de la electricidad para producir abonos en la Planta de Kima, cuyo costo fue de 36 millones de libras. A raíz de estos tres proyectos de desarrollo consecutivo, para 1960 todos los parámetros del crecimiento habían subido a un nivel nunca alcanzado previamente y habían creado un ambiente muy apropiado para el crecimiento sostenido de una región en desarrollo. El comienzo de la construcción de la Alta Presa impulsó considerablemente la actividad económica en un grado que prometía un despegue permanente. Se considera que por su enorme magnitud, pues representa una inversión de 1 000 millones de dólares, esta obra puede hacer que la región venza la fuerza de gravedad de su estancamiento en el subdesarrollo y emprenda un crecimiento continuado.

Planificación Nacional

Sin embargo, el crecimiento no está determinado por el análisis estadístico de una perspectiva histórica. El ambiente favorable que existe en Aswan es un factor necesario pero no suficiente para el crecimiento continuado. No se presta a conjeturas la tarea de establecer si la curva del desarrollo superará el nivel alcanzado ya, se mantendrá en él o bajará; el enfoque debe hacerse científicamente. Los pilares del desarrollo son los recursos naturales y humanos y la utilización inteligente de los mismos en operaciones debidamente dirigidas. Estos son los principales determinantes del crecimiento futuro. La tasa de crecimiento de una región cualquiera depende de la tasa de descubrimiento, evaluación y explotación de sus recursos. Un planificador en el orden regional o en el nacional no debe comenzar con una idea preconcebida sobre la tasa de desarrollo. Debe determinar los recursos, calcular la inversión requerida y sobre esas bases establecer la tasa de crecimiento prevista y viable. Existen algunas dudas con respecto a que los estudios detallados necesarios puedan efectuarse dentro del contexto de la planificación nacional. Para extendernos sobre este punto, corresponde que nos apartemos un poco del tema y analicemos la estructura conceptual del desarrollo planificado en el orden nacional.

Un estudio de la literatura sobre el desarrollo económico y de los programas bilaterales y multilaterales sugiere que la mayor parte de ellos se basan en el razonamiento de que los países ricos tienen mayor disponibilidad de capital, conocimientos técnicos y personas educadas y capacitadas que los pobres, y que puede lograrse, o por lo menos acelerarse, el crecimiento sostenido de un país en desarrollo organizando sus recursos y complementándolos con una asistencia marginal de capital y técnica de las naciones adelantadas.

Este razonamiento es sólido. Su concreción depende por un lado de la disposición de los países avanzados a facilitar su ayuda a zonas en que pueda generarse el máximo impulso con el mínimo volumen óptimo de asistencia necesario para crear el cambio deseado. Por el otro lado, depende de la capacidad de las naciones en desarrollo para absorber esos traspasos y crear las instituciones que puedan irradiar los impulsos así generados. Sin embargo, aunque se cumplan esas condiciones tanto en uno

/como en

como en otro extremo, debe reconocerse que la disponibilidad y el traspaso de dichos recursos hace poco más que crear un potencial. Por grande que sea la asistencia externa (o la cantidad de recursos propios) es imposible lograr el desarrollo socioeconómico sin tener el debido conocimiento de los sectores de desarrollo potencial y la intensidad del esfuerzo requerido.

La historia del desarrollo y de la asistencia internacional durante los últimos 15 años, más o menos, indica que en la mayor parte de los casos no se han reconocido estos factores. Los recursos de los países en desarrollo, cuyo progreso debe ser el principal objetivo del traspaso internacional de tecnología, no han sido estudiados a fondo y aquellos países tampoco han establecido las instituciones necesarias que puedan absorber una tecnología avanzada. Además, en la mayoría de los países en desarrollo, por razones económicas, sociales y políticas, el mercado libre y el empresario capitalista no son "las instituciones apropiadas". A este respecto ha habido acuerdo general. Desgraciadamente, en algunos casos se ha puesto de moda recomendar que sean reemplazados por organismos nacionales de planificación.

La mayoría de los países en desarrollo, aceptando esto, han establecido entidades nacionales de planificación económica. El carácter preciso de estas instituciones varía según los países, pero por lo común tienen la responsabilidad, como mínimo, de fijar objetivos y pautas y, en una u otra medida, cuidar que los proyectos estén de acuerdo con las pautas y contribuyan a satisfacer los objetivos.

Esta es sólo una parte, y quizás la más fácil, de la tarea de poner en marcha el proceso de desarrollo. La planificación general debe estar apoyada por un complejo de subplanes que describan los pasos cuya ejecución satisfará los objetivos globales. Estos subplanes son la verdadera armazón de la planificación para el desarrollo, pues no tratan de agregados intangibles, sino de datos y decisiones tecnológicos y sociales concretos. La calidad de los subplanes y de su ejecución tiene mucha influencia en la eficacia de la asistencia extranjera, para no mencionar la rapidez del crecimiento económico y el ambiente propicio para él. En una economía capitalista el empresario prepara los subplanes y sigue su ejecución. ¿Quién puede cumplir mejor esta labor en una economía no capitalista en desarrollo?

/La función

La función se delega con frecuencia en los diversos ministerios del gobierno central, cada uno de los cuales es responsable de su propio sector. Este sistema tiene la ventaja de asignar el trabajo a instituciones que cuentan con la capacidad técnica requerida y de encargar de la planificación detallada a quienes cargarán con la responsabilidad de ejecutar los planes. Pero el sistema también tiene importantes desventajas. Los ministerios, por ser órganos ejecutivos del gobierno, están muy recargados de trabajo con la administración de programas existentes y la ejecución de otros nuevos. Son organismos grandes (a veces muy grandes) y especializados, y ninguna de esas características facilita los esfuerzos imaginativos y en cooperación necesarios para una planificación dinámica del desarrollo. Además, están centralizados y sólo conocen directamente una parte del país que debe ser desarrollado. Por designio y por evolución, el ministerio del gobierno central es una institución administrativa y no empresarial. Lo que se requiere es una entidad creada expresamente para desempeñar el papel de la empresa en una sociedad planificada.

Esa entidad debe tener como única razón de ser la planificación y promoción del desarrollo socioeconómico. Debe ocuparse de tecnología, de recursos físicos y sociales y de economía, y no en términos generales, sino en detalle. Debe estar suficientemente cerca de la gente y de los recursos que le conciernen como para conocerlos bien y, en términos psicológicos, "identificarse con ellos". En la mayoría de los países esto sugiere una institución regional, lo mismo que la necesidad de contar con una organización de cooperación que sea suficientemente pequeña como para hacer fácil y frecuente la comunicación oficial y oficiosa. Al mismo tiempo, sin embargo, para participar en decisiones importantes e influir en las medidas relacionadas con los proyectos, debe tener vinculaciones muy estrechas con los organismos ejecutivos del gobierno, en general los ministerios centrales, y con el encargado de la planificación general, es decir, el organismo nacional de planificación. Una entidad con estas características constituye un efectivo factor de desarrollo, pues tiende un puente entre las etapas de planificación y ejecución de los proyectos y constituye un mecanismo institucional que se ocupa de buscar y crear nuevos recursos y oportunidades y fomentar su explotación plena.

/Planificación Regional

Planificación Regional

La palabra "regional" no tiene una mística particular en la planificación del desarrollo económico. Se trata simplemente de elegir una zona de extensión viable y aplicar para la planificación una lógica pragmática basada en los recursos disponibles. Es por esta combinación de viabilidad y conocimiento detallado de la zona que la planificación regional se ha convertido en una posible solución y que el experimento de Aswan resulta vital para la economía de la RAU y un modelo extraordinario de la metodología del desarrollo en ese país.

Se está poniendo de moda considerar que la "planificación regional" es la solución de todos los problemas del desarrollo, exactamente como en la década de 1951-60 y al principio de la actual se consideraba que lo eran la "planificación nacional" y el "desarrollo de la comunidad". La razón de que la moda haya cambiado puede atribuirse a la complejidad del proceso de planificación, al número de variables interdependientes que intervienen en todo sistema de planificación y a la ausencia del elemento humano, tanto cuantitativa como cualitativamente. En consecuencia, en la mayoría de las sociedades de economía planificada los planes no han guardado relación con el proceso real de desarrollo (por ejemplo en el presupuesto nacional general, que pretende asegurar el equilibrio entre los distintos sectores sin prestar atención a los catalíticos del cambio, es decir, los recursos, los proyectos y las decisiones requeridas para lograr el crecimiento prescrito) o son poco realistas porque los encargados de ellos no se preocupan de las decisiones que se requieren para producir el cambio necesario.

Esto ha llevado a un refinamiento cada vez mayor en la construcción de modelos, ejercicio fascinante que incorpora más variables y permite soluciones matemáticas. No se logró éxito con el ordenamiento combinado de datos tecnológicos y sociales, pues estos últimos son menos fáciles de cuantificar. En algunos ejercicios de planificación se dio especial importancia a los aspectos tecnológicos del desarrollo, desatendiéndose parcial o totalmente la función de los recursos humanos ya sea como factores y participantes del desarrollo o como beneficiarios de sus frutos. En otros ejercicios, particularmente en los basados en el desarrollo de la comunidad, se consideró con todo acierto que los recursos humanos son

/la clave

la clave del desarrollo, pero al mismo tiempo se consideró erróneamente que eran un factor suficiente para el crecimiento, pasándose por alto los elementos tecnológicos e institucionales. Esto se hizo probablemente en forma inconsciente, pues un sistema que puede admitir funciones sociales, tecnológicas y políticas es difícil de evaluar, y más difícil aún de manejar.

Mientras continúan buscándose modelos aun más completos que abarquen todos los aspectos del desarrollo, en muchos países los planificadores siguen haciendo frente a los problemas básicos del desarrollo a los que los modelos han dado significación teórica pero para los cuales es difícil obtener soluciones.

En la mayor parte de los casos, la planificación regional parece ofrecer respuestas más realistas, sobre todo en el campo de las relaciones intersectoriales, datos socio-físicos combinados, estudio de recursos, preparación de proyectos de inversión y coordinación de las diversas actividades de inversión.

Planificación Regional de Aswan

La construcción de la Alta Presa de Aswan en la República Arabe Unida proporcionó una excelente oportunidad para probar la validez de estos conceptos en un microcosmos regional. Como efecto lateral de la intensísima actividad de construcción que se desarrolla en ella, esta región del extremo meridional de Egipto está en pleno renacimiento económico. La Alta Presa se convirtió en catalítico para la regeneración de la zona circundante, que estuvo dormida durante siglos. Se han "redescubierto" los recursos de la zona, la ciudad de Aswan crece extraordinariamente, las actividades en la agricultura, la industria y la educación se intensifican en forma acelerada, y el Gobierno dedica toda su atención a explotar al máximo los recursos de la zona.

En el centro de toda esta actividad se encuentra la Dirección de Planificación Regional de Aswan. Fue creada hace cuatro años por Decreto Presidencial y se le dio la responsabilidad de generar y ejecutar planes para el desarrollo total de la región. Durante la fase de organización se estudiaron cuidadosamente su estructura y sus funciones. En su forma final está organizada según líneas funcionales en siete "Centros de Desarrollo"

/(Agricultura, Industria,

(Agricultura, Industria, Agua, Minerales, Recursos Humanos, Medio Ambiente y Transportes), cada uno de los cuales se halla encargado de identificar, evaluar y explotar los recursos correspondientes. Las actividades de estos distintos Centros son coordinadas e integradas por la unidad técnica y administrativa regional. El programa de acción de la Dirección se apoya en los siguientes conceptos básicos:

1) El desarrollo de los recursos debe fundarse en una investigación confiable de los mismos;

2) La planificación debe orientarse hacia determinados proyectos más que hacia amplios planes generales;

3) Cada Centro de Desarrollo debe asumir la función de empresario o innovador en lo que se refiere a los recursos propios de su sector;

4) La labor de cada Centro debe coordinarse estrechamente con los organismos y ministerios pertinentes del Gobierno central;

5) La prioridad que se dé a cada proyecto depende directamente de las realidades políticas y del grado de interés y apoyo del Gobierno;

6) Las actividades y métodos relacionados con el desarrollo deben institucionalizarse para que tengan continuidad y para permitir su adopción en otras regiones de la RAU;

7) Para obtener beneficios máximos debe reconocerse la interdependencia de los distintos sectores e integrarse el trabajo de todos los Centros.

En el presente documento se prestará especial atención a esta estructura conceptual más que a la estructura orgánica.

1. Investigación de los Recursos

Desde su establecimiento la Dirección ha actuado basándose en la tesis de que las actividades en favor del desarrollo, para que sean plenamente productivas, deben fundarse en una investigación confiable y amplia. Esta tesis, si bien muy aceptada, es más fácil de formular que de aplicar. La mayoría de los países en desarrollo, y Egipto no es excepción, cuentan con abundancia de "datos sobre recursos", que en gran parte se basan en estimaciones, "conjeturas fundadas" o estudios indebidamente administrados. Estos datos son con frecuencia contradictorios y rara vez proporcionan una base realista para la preparación o la evaluación de un proyecto. Consciente

/de dichas

de dichas limitaciones, la Dirección enfocó con gran escepticismo la evaluación multidimensional de los recursos. En casi todos los casos los datos existentes fueron reemplazados por otros que se obtuvieron mediante estudios e investigaciones efectuados y administrados por los Centros de Desarrollo. En el sector de los Recursos Humanos, por ejemplo, se realizaron 15 estudios separados, inclusive un censo completo, para asegurar que los planes relacionados con el desarrollo de los recursos mencionados se basaran en datos precisos.

La Dirección ha tenido la fortuna de recibir considerable asistencia extranjera para efectuar esas investigaciones: la Fundación Ford ha suministrado consultores y equipo, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo también ha facilitado un apoyo considerable para la investigación de recursos hidráulicos y minerales. Como resultado, desde hace cuatro años se están efectuando en todos los sectores importantes investigaciones y estudios. Algunas de estas actividades, como la investigación de los recursos hidráulicos y minerales, son proyectos a largo plazo y para terminarlos se requerirán varios años. Empero, en su mayoría producen resultados inmediatos que pueden usarse como base para proyectos concretos de desarrollo. Esto se aplica en particular a las esferas de la agricultura, la industria y los recursos humanos.

El conocimiento de que todo proyecto propuesto por la Dirección se funda en datos acertados se ha extendido gradualmente a todas las ramas ejecutivas del Gobierno central, lo que ha servido para inspirar confianza y acentuar los atractivos de todo el programa. Esta es una de las razones por las cuales la región de Aswan ha conseguido que en el presupuesto nacional de desarrollo se le destine año a año fondos cada vez mayores.

2. Planificación basada en Proyectos

El Gobierno nacional de la RAU tiene un Ministerio de Planificación que prepara planes a largo plazo. Sin embargo, ese ministerio rara vez puede hacer la planificación detallada de un proyecto o planificar para determinadas secciones geográficas del país. Si bien estos planes detallados son la armazón del desarrollo, su preparación y ejecución se delegan en los ministerios y organizaciones correspondientes. La Dirección Regional de Aswan reconoció desde el principio que para que el programa de desarrollo

/tuviera éxito

tuviera éxito la planificación debía estar relacionada directamente con la ejecución. Esto, a su vez, significaba que el proceso de planificación debía comenzar con proyectos separados, los cuales formarían gradualmente un mosaico que se convertiría en el "Plan Regional".

La Dirección de Planificación Regional de Aswan es responsable directamente ante el Primer Ministro y no ante el Ministerio de Planificación. No obstante, era evidente que los planes y proyectos para la región no podían estar en conflicto con los objetivos del plan nacional; por lo contrario, debían complementarlo. Como las pautas del plan nacional eran generales y no específicas, en el nivel regional hubo considerable latitud, sobre todo para el enfoque proyecto por proyecto. Además, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, fue fácil identificar los proyectos de alta prioridad y su aceptación en el plano nacional resultó virtualmente automática. La labor más difícil, por lo tanto, fue la preparación cuidadosa de proyectos financieramente aceptables, a fin de asegurar su aprobación cuando se los presentase.

La preparación de planes se ha hecho en dos categorías: proyectos a largo plazo y proyectos a corto plazo. Por ejemplo, los planes para la fábrica de aluminio se están preparando desde hace tres años y aún no han sido terminados. Se evalúan cuidadosamente las distintas fuentes posibles de materia prima y los diversos métodos de producir alúmina; se ha estudiado el consumo local de aluminio y se ha hecho una proyección del mismo; se ha analizado el mercado mundial; se han preparado y comparado varios métodos de financiación; etc. Este proyecto bien puede llevar 10 años desde su iniciación hasta su terminación. Durante el período mencionado se habrán preparado, evaluado y ejecutado centenares de otros proyectos a corto plazo. Uno de ellos es la extracción, corte y pulido de granito de Aswan para la exportación; en este caso sólo se necesitaba ampliar y modernizar una actividad existente, así como efectuar una investigación del mercado por lo que se refiere a necesidades de los consumidores, precios y embarques.

El elemento más importante en la preparación de cada proyecto consiste en establecer los pasos que se darán en su ejecución y quién será responsable de ella. La Dirección Regional de Aswan comparte la responsabilidad de la

/ejecución de

ejecución de los proyectos e insiste en que cada plan comprenda, como parte integral, los pasos en que se cumplirá. En consecuencia, la aprobación de una propuesta garantiza virtualmente que el proyecto entrará en marcha sin demora.

3. La Función Empresarial

Como se señaló previamente, uno de los factores que tienden a retardar el progreso de las sociedades en desarrollo de "economía planificada" es la falta virtual del empresario como individuo o como institución reconocida. El sistema no permite la vital función riesgosa de "búsqueda-descubrimiento-explotación" que tiene tanta importancia para el proceso de desarrollo. La Dirección está tratando de suplir este elemento ausente. Además de investigar continuamente los recursos, se mantiene sin cesar alerta a las necesidades en evolución del pueblo y la economía de la región y a la aparición de nuevos obstáculos para el progreso. En esta labor constante de buscar mejores métodos, nuevas soluciones a los problemas y servicios y equipo modernos, el personal de la Dirección inevitablemente se hace innovadora. Posiblemente sea en esta función de "factor de cambio" que hará su contribución más valiosa.

Con esta filosofía de que la innovación es la piedra angular, no resulta sorprendente que los técnicos y profesionales a quienes se ha atraído para trabajar en el proyecto sean en su mayoría hombres y mujeres relativamente jóvenes con imaginación e impulso. Ven en el proyecto una oportunidad de experimentar y de trabajar sólo con una mínima sujección gubernamental. Este grupo importantísimo, cada vez más numeroso, ha mantenido un alto nivel de motivación principalmente por el estímulo que significa el contacto constante del personal de todos los Centros de Desarrollo entre sí y con los equipos de consultores suministrados por las Naciones Unidas y por la Fundación Ford.

El hecho de que cada uno de los siete Centros de Desarrollo sea una unidad autónoma, responsable de la explotación de los recursos y la solución de los problemas en su sector, de mayor aliento al enfoque empresarial. Los obstáculos en cada sector se individualizan y las medidas correctivas se adoptan más rápidamente. Como ejemplo puede citarse el caso del

/Centro del

Centro del Medio Ambiente. Este Centro, al formular un programa intensivo de mejoramiento de una aldea, encontró que el mayor obstáculo era la falta de materiales de construcción: la base del problema estaba en que virtualmente no había en el lugar árboles ni madera. A fin de llenar ese vacío se importaron dos máquinas experimentales: una para fabricar tabiques o paredes con juncos o tallos de maíz y otra para producir a mano, mediante un sencillo proceso, ladrillos supercomprimidos. El Centro del Medio Ambiente llevó las máquinas y efectuó eficaces demostraciones con ellas, y se formó una nueva industria de la construcción que se ha convertido en cooperativa, independiente del Centro. Como resultado, está adelantando el programa de mejoramiento de aldeas.

4. Actividad Institucionalizada para el Desarrollo

Una de las metas de la Dirección durante esta fase de evolución ha sido la de regularizar y organizar políticas, actividades, instalaciones y personal para el establecimiento de una institución capaz de atender todos los aspectos del desarrollo: investigación, preparación de proyectos, financiación, comercialización y ejecución. Con este objetivo, los Centros son ahora mucho más que "entidades en el papel". Si bien la mayor parte del trabajo se efectúa actualmente en un solo edificio de ocho pisos en Aswan, se están construyendo otros separados para tres de los Centros y se encuentran en la etapa final de planificación los destinados a los cuatro Centros restantes. Además de oficinas para el personal, cada edificio tendrá laboratorio, aparatos de ensayo, biblioteca especializada y demás instalaciones, materiales y equipo necesarios para el trabajo del Centro. Cada Centro gozará de virtual autarquía y podrá encargarse de todo el proceso de desarrollo en su sector, desde la investigación hasta la ejecución, con sólo mínima asistencia externa.

Semejante grado de autarquía se hizo necesario en parte por la situación geográfica de Aswan, a 1 000 kilómetros de El Cairo. Pero también hubo otras razones. Una de ellas fue el deseo de crear una institución capaz de asimilar y aplicar la asistencia técnica al máximo. Con demasiada frecuencia las aspiraciones de un país en desarrollo son muy superiores a su capacidad para usar eficazmente la asistencia externa cuando la recibe. Esto, a su vez, tiende a hacer que se reduzca la cantidad de ayuda

/extranjera ofrecida.

extranjera ofrecida. La existencia de la Dirección de Aswan ya ha tenido un efecto favorable a tal respecto, como lo prueba el hecho de que varias organizaciones internacionales de asistencia han aprobado fondos importantes con destino al programa y otras propuestas están en negociación.

Un motivo más para institucionalizar el programa de Aswan fue que si éste daba resultado, el Gobierno de la RAU esperaba poder repetirlo en otras zonas del país. El programa ha merecido tal aceptación que el Consejo de Ministros ha considerado una ley para modificar la división política del país, agrupando las 24 provincias actuales en seis regiones, cada una de ellas basada en el modelo de Aswan. Si se lo aprueba, este cambio podrá ponerse en práctica con un mínimo de dificultades debido al carácter institucional del programa de Aswan.

5. Desarrollo Multidimensional Integrado

La interdependencia de los sectores y unidades de producción en el plano nacional está documentada en forma abundante y aceptada universalmente como importante requisito previo para una planificación eficaz. Cuando no existe un plan detallado, a los ministros encargados de "sectores" se les permite adoptar decisiones "dentro del marco de un plan nacional". Unicamente por coincidencia podría ocurrir que las diversas decisiones tomadas por distintos ministros en determinados períodos de tiempo representasen un conjunto equilibrado que no se desviara del rumbo señalado por la planificación.[2/] Puede obtenerse teóricamente un equilibrio intersectorial mediante el uso de matrices invertidas de insumo-producto dentro de un modelo de programación. En la vida real es posible lograrlo mediante continuas negociaciones interministeriales (análisis intersectorial). En el plano nacional, esto es difícil de conseguir.

2/ El problema es análogo al de medir en una tabla de insumo-producto cuando no se tiene computador, es decir, por iteración, las consecuencias directas e indirectas que la mayor producción de cualquier sector tiene en los demás. Cuanto mayor el número de sectores (ministerios) que intervienen, tanto más difícil es obtener una solución óptima (decisión).

/Como ejemplo

Como ejemplo cabe citar el caso de los nubios de la RAU, cuyas tierras estaban amenazadas de quedar cubiertas por las aguas como resultado de la Alta Presa y que por lo tanto fueron reasentados en otra zona, unos 300 kilómetros al norte. El proyecto ocupaba sólo unas líneas en el Plan Nacional, en el que no puede describirse en detalle cada programa. Además, ningún ministerio por sí solo podía emprender el proyecto o responsabilizarse por él, pues el trabajo involucraba un esfuerzo coordinado de varios ministerios y en numerosos sectores. El Ministerio de Asuntos Sociales se ocupó del estudio y evaluación básicos de las necesidades de la gente. El Ministerio de Transportes y el Departamento de Navegación tuvieron a su cargo los problemas de transportes.
Al Ministerio de Bonificación de Tierras se le confió la preparación de nuevas tierras para los nubios que debían ser reasentados, y al Ministerio de Riego, las obras de canalización, riego y desagüe.
La Corporación de Comercio Exterior del Gobierno tuvo la responsabilidad de importar las bombas necesarias para el riego por elevación de agua, y el Ministerio de Industria, la de suministrar el cemento requerido a fin de construir viviendas. En el proyecto también participaron los Ministerios de Educación (escuelas), salud (hospitales), Vivienda, Abastecimientos, Orientación Nacional, etc. Es innecesario decir que ninguno de estos Ministerios, cuando establecieron sus propios programas sectoriales, había tomado en cuenta lo que debía producir. Además el reasentamiento tenía que completarse dentro de un período de 15 meses.

En el terreno se encargó de los planes a una Comisión Regional de Planificación en la que estaban representados todos los ministerios participantes. Para sus operaciones, se otorgaron a la Comisión las atribuciones de todos los ministerios representados y sus decisiones eran definitivas y obligatorias para todos los departamentos del Gobierno. En la práctica constituía un gabinete regional. Se preparó, con fechas, un plan integral de operaciones, acompañado de las atribuciones necesarias para su ejecución. El proyecto se ejecutó dentro del tiempo señalado y 60 000 personas se instalaron en sus nuevas casas de piedra y hormigón, con tierras agrícolas suficientes para mantenerlas plenamente empleadas: cuatro acres, o sea aproximadamente 1.6 hectáreas, por familia (más que el promedio general en Egipto, que es de 1.7 acres o 0.68 hectáreas).

/Debe subrayarse

Debe subrayarse la necesidad de integrar las actividades multidimensionales que abarca todo programa de desarrollo. Esto se ha manifestado implícitamente en la parte precedente del documento, pero merece mayor atención. Si bien es indudablemente cierto que según los países varía, y debe variar, la prioridad asignada a los distintos sectores del desarrollo (algunos dan especial importancia a la agricultura y otros, a la industria), estas preferencias deben apoyarse en bases racionales y no permitirse que se apliquen sin control.

Además de los peligros debidos al desequilibrio mencionado, existe la necesidad de reconocer que cada sector depende de los demás. Un ejemplo sencillo es la interdependencia entre la industria y la educación cuando se va a construir una planta avanzada de productos químicos: evidentemente no será fácil encontrar a los técnicos requeridos y será preciso capacitarlos. Todo proyecto lleva implícito este carácter complementario, que con frecuencia abarca varios sectores: la producción agrícola puede originar una planta de elaboración de alimentos, educación, vivienda, caminos, servicios, comercialización, mejoramiento de la aldea y, terminando el ciclo, divulgación agrícola. Esta interrelación tiene también posibilidades positivas de desarrollo. Un proyecto, aunque sea pequeño, puede tener efectos de aceleración, pues el estímulo inicial, en la mayor parte de los casos, pone en marcha una reacción en cadena. Si se prevé este potencial suplementario, sus efectos pueden multiplicarse para beneficio de todos. Especialmente en materia de desarrollo, el éxito origina éxito.

6. Desarrollo de Recursos Humanos

Los aspectos físicos del desarrollo están estrechamente vinculados con los recursos humanos de la región y su medio ambiente. La capacitación que ha adquirido la gente gracias a la construcción de la Alta Presa representa un factor de gran importancia para el futuro crecimiento de Aswan. Se ha puesto en práctica un plan de desarrollo de la mano de obra que tiene características muy especiales: según muestra el cuadro adjunto, que se explica por sí solo, mediante amplios programas se analizan los componentes de la oferta fuera de la debida a la emigración interna del país; los componentes de la demanda del presupuesto de mano de obra han sido determinados mediante la investigación que realizan los centros de desarrollo que se están estableciendo en Aswan.

/El Centro

El Centro de Desarrollo de Recursos Humanos se halla encargado de planificar el desarrollo de la mano de obra requerida para satisfacer las crecientes necesidades de la región; el mejoramiento del sistema de enseñanza en todos los niveles; el suministro de capacitación para el empleo antes y después de comenzar a trabajar; el desarrollo de servicios comunales y sociales; el mejoramiento de la salud y el bienestar y la planificación de la familia; y actividades conexas. El Centro tiene tres divisiones: de Mano de Obra, de Educación, y de Desarrollo de la Comunidad.

El siguiente cuadro muestra de manera funcional el proceso del desarrollo de los recursos humanos y el tipo de programa realizado en cada etapa de la "línea de montaje". La meta final consiste en mejorar el bienestar, la educación y la capacitación técnica de los habitantes de la región y proporcionar empleos mediante un crecimiento económico dinámico.

7. Investigación para el Desarrollo

Para ser eficaz, el desarrollo debe basarse en una investigación confiable. Los países en desarrollo rara vez reconocen la importancia de la investigación en sí. Por lo contrario, la falta virtual de investigación es una de las características que permiten identificar a los países insuficientemente desarrollados. Una razón es que el costo de la investigación es tan elevado que los países más pobres no están en condiciones de permitirse semejante lujo cuando pueden destinar sus escasos recursos a muchos otros fines que producirán resultados en menor tiempo. Las presiones son tales que, a corto plazo, se hace difícil, tanto política como económicamente, usar para investigación aún una parte de los limitados fondos disponibles, a pesar de que no hay ninguna duda con respecto a los beneficios que la investigación rinde a largo plazo.

La Dirección de Planificación Regional de Aswan ha ocupado durante dos años un lugar destacado en la investigación relacionada con el desarrollo en la RAU. Se están efectuando investigaciones sobre la significación económica y técnica de los recursos de la región. Las posibilidades mineras de la zona, que en la actualidad se estudian intensamente, no podrán explotarse económicamente si no se construye una red caminera para unir a la zona productora con el Nilo para beneficiar los minerales en Aswan y con el Mar Rojo para embarcarlos con destino a los mercados de exportación. Las Naciones Unidas están considerando seriamente un plan para llevar un camino desde Aswan hasta Berenice, puerto natural sobre el Mar Rojo, el cual serviría también para aprovechar las posibilidades agrícolas de la zona al este de Kom Ombo, que se extiende 60 kilómetros hacia el mismo mar. Un grupo de estudios de la FAO, en un informe terminado en octubre de 1966, asignó la mayor prioridad a dicha zona por lo que se refiere al desarrollo de nuevas actividades agrícolas.

De igual modo, se investiga intensamente la posibilidad de extraer alúmina de las arcillas que se encuentran alrededor de Aswan, pues la relativa ventaja de la electricidad barata para la industria del aluminio, que será gran consumidor de la energía producida por la Alta Presa, puede quedar anulada por el alto costo de la importación de bauxita o alúmina.

Vale la pena referirse con mayor detalle a dos importantes trabajos de investigación, referentes al desarrollo de la agricultura y a la interrelación entre la agricultura y la industria. Los dos casos se describen en las siguientes secciones:

/8. Desarrollo

8. Desarrollo agrícola

El primer caso se relaciona sólo en medida limitada con el desarrollo de la agricultura, pero el enfoque adoptado para resolver el problema puede ser de utilidad general. A raíz de una decisión tomada por las autoridades centrales antes de que se estableciera la Dirección de Planificación Regional, se construyó en la región de Aswan una planta de esterilización y pasteurización de leche a un costo de 1 400 000 dólares. El suministro de leche no estaba asegurado, pues la población ganadera de la región es muy pequeña y dispersa; como resultado, no se pudo hacer trabajar la planta (el grado de su utilización era de sólo 5 por ciento de su capacidad) y se resolvió desmontarla y volver a erigirla en una región productora de leche. La decisión se justificaba económicamente, pero en el orden político era inaceptable para la autoridad local, que evidentemente tenía buenas razones. Se llamó a consulta al Centro de Desarrollo de la Agricultura para resolver el conflicto económico-político, y el estudio realizado por el mismo puede ilustrarse mejor con la ayuda del siguiente gráfico.

El gráfico tiene cuatro ejes y cuatro cuadrantes que muestran la interdependencia de las cuatro relaciones siguientes:

a) La relación entre la superficie de tierra cultivable y la producción de forraje en el cuadrante I, representada por la línea 'OB'.

b) La relación entre la producción de forraje y el número de animales lecheros en el cuadrante II, representada por la línea 'OB'.

c) La relación entre el número de animales lecheros y la capacidad de la planta en el cuadrante III, representada por la línea 'OF'.

d) La relación entre la capacidad de la planta y la tierra cultivable en el cuadrante IV, representada por la línea 'OH'.

La situación antes existente está representada por el rectángulo 'h b d f', trazado sobre la base de las relaciones arriba mencionadas. La superficie cultivada era Oa y producía una cantidad Oc de forraje, que permitía alimentar a Oe animales lecheros con cuya leche la planta podía trabajar a un nivel Og.

/La solución

La solución tradicional hubiera sido aumentar la zona cultivada, por ejemplo, a Oa_1 (tres veces más grande que Oa); en vista de las relaciones existentes, la utilización de la planta subiría a Og (aproximadamente en 15 por ciento). Si bien esto todavía es antieconómico, la solución se basa en el máximo aumento posible de la producción de forraje, pues en Egipto en general y en Aswan en particular es limitada la tierra cultivable. Un incremento mayor de la producción de forraje sólo podría lograrse a expensas de otros cultivos, en especial caña de azúcar, lo que provocaría una disminución de la utilización de los ingenios.

La Dirección, en la solución que propuso, trató de modificar las relaciones básicas entre superficie de tierra, producción de forraje, número de animales y producción de leche. Se efectuaron experimentos con diversas clases de pastos y se importaron nuevos tipos. Se adoptó con éxito el pasto Napier de Hawai en reemplazo del que se usaba en Egipto desde hacía siglos (el trifilium alexandrinum). El Napier rinde seis veces más por hectárea que el pasto egipcio y tiene un valor nutritivo igual y en algunos sentidos mayor. Se lo comenzó a cultivar en la región después de un intenso programa agrícola. La nueva relación entre la superficie de tierra y la producción de forraje puede representarse en el gráfico 1 por la línea de puntos OB_2, que da una producción de Oc_2 (contra Oc_1) con una superficie cultivada Oa_1.

La segunda relación básica sujeta a experimento fue la existente entre la producción de forraje y el número de animales lecheros. Se estudiaron varias razas de vacas, búfalos y cabras, en busca del animal que produjese más leche por unidad de forraje en las condiciones imperantes en Aswan. Los mejores resultados se obtuvieron con cabras anglo-nubias, raza originaria de Nubia, a unos 100 kilómetros al sur de Aswan, y considerablemente mejorada en Escocia. Una cabra anglo-nubia produce aproximadamente el 50 por ciento de leche que el promedio de las vacas en Egipto, y come alrededor del 10 por ciento. Se puso en vigor un programa de cría de cabras anglo-nubias y como resultado la relación entre la producción de forraje y los animales, tomando siempre el gráfico 1, pasó a ser OD_2 (línea cortada), lo que permitió a la planta producir a plena capacidad.

/El enfoque

El enfoque podría generalizarse en terminología insumo-producto de manera de modificar los coeficientes técnicos a fin de elevar al máximo la productividad tanto del capital como de los demás elementos del insumo.

9. Utilización Optima de la Alta Presa

El segundo ejemplo se refiere a la investigación que se efectúa para la utilización máxima del potencial de la Alta Presa con fines de riego y de electricidad. Tanto en uno como en otro sentido, la Alta Presa es, entre las grandes presas del mundo, una de las que más rendimiento tiene por metro cúbico de agua. La de Volta, en Ghana, se usa casi exclusivamente para producir electricidad y muy poco para riego. Otras se construyen especialmente para riego. La Alta Presa está verdaderamente concebida con los dos propósitos; sin embargo, se hacen investigaciones para lograr el rendimiento óptimo.

La Alta Presa de Aswan, médula del desarrollo nacional de la RAU, es un elemento primordial de la planificación regional de Aswan y constituye el recurso más importante de la región. Una vez terminada la presa, la capacidad de embalse subirá de cinco millones a 132 millones de metros cúbicos; será posible regular el caudal del río y aprovechar enormes cantidades de agua que de otra manera se perderían en el Mediterráneo. Como consecuencia, cambiará el régimen agrícola de la RAU, pues la posibilidad de regular las aguas del Nilo permitirá introducir nuevos cultivos y mejorar considerablemente los sistemas de producción y rotación. Gracias a la Alta Presa, la producción agrícola subirá en 40 por ciento aproximadamente, mientras que durante el último siglo la superficie de tierra cultivada sólo aumentó en 15 por ciento. Se podrá generar anualmente alrededor de 10 millones de megavatios-hora, o sea más o menos el doble de lo que produce en la actualidad la RAU. El considerable aumento de la generación de electricidad tendrá grandes efectos en el programa de desarrollo industrial, tanto en el plano nacional como en el regional.

La política que se adopte para explotar la Alta Presa tendrá influencia, no solamente en el desarrollo industrial, sino también en el nivel y la estructura del desarrollo de la agricultura. La ubicación y naturaleza del desarrollo agrícola e industrial dependerán de los medios de transporte

/disponibles y

disponibles y de los planes para el desarrollo de este último sector. A su vez, los planes futuros para desarrollar los recursos humanos en el país dependerán de las necesidades de los diversos sectores del desarrollo nacional.

La discrepancia entre las necesidades en materia de riego y en materia de industria hace que deba encontrarse el mejor equilibrio entre el riego y la producción de electricidad. Este problema no puede resolverse adecuadamente sin un examen sistemático de las interdependencias entre los diversos sectores del desarrollo nacional y sin un análisis económico a fondo de todo el sistema de desarrollo nacional. En el nivel de desarrollo de la agricultura influye la capacidad de riego de la Alta Presa. El régimen de trabajo de la Alta Presa será afectado por las necesidades de riego. La mayor producción de electricidad en la RAU influirá en el nivel de desarrollo industrial. El contorno de la curva de la carga industrial afectará el régimen de explotación de todo el sistema de electricidad. El funcionamiento coordinado de los sistemas de riego y de electricidad de la RAU influirá no sólo en el nivel del desarrollo agrícola e industrial, sino también en su planificación y estructura.

La Alta Presa influye en el desarrollo de la agricultura de manera más inmediata que en el desarrollo industrial. El agua que descarga la presa es la principal fuente de riego. La planificación y la estructura del desarrollo de la agricultura (tipos de cultivos y planes de rotación) permiten considerable flexibilidad para planificar la explotación de la Alta Presa. El agregado de depósitos subterráneos de almacenamiento de agua corriente abajo de la presa modifica la estructura del sistema hidráulico de la RAU. La acción recíproca entre el sistema hidráulico y el desarrollo de la agricultura es de clase similar a la existente entre el sistema de electricidad y el desarrollo industrial.

La elección entre distintos planes de desarrollo agrícola e industrial y su programación cronológica dependen de las posibilidades técnicas y de la disponibilidad de capital y de personal calificado. Puede darse prioridad a determinados proyectos agrícolas o industriales para financiar otros proyectos en fases posteriores del desarrollo si es bueno su potencial para generar fondos de capital, especialmente divisas. Debe adoptarse un criterio

/apropiado (por

apropiado (por ejemplo, para obtener la máxima tasa de crecimiento en la agricultura y la industria); formular luego un conjunto de planes optativos de desarrollo; y elegir la mejor estrategia para el crecimiento.

Los siguientes gráficos pueden servir como ejemplo del factor de la investigación a este respecto. En el gráfico 2 se muestra la curva de las necesidades de riego, que refleja la demanda estacional de agua, particularmente para arroz y caña de azúcar. De acuerdo con la ecuación E = F(D,H) en la que E es la electricidad generada, D es la descarga de agua y H es la altura del salto, y suponiendo que H no es un factor restrictivo (para eliminar los efectos de las variaciones en las descargas), la curva de electricidad producida será análoga a la curva de las necesidades de riego. La demanda de energía no muestra variaciones estacionales de consecuencia. Como resultado se producen los desniveles A y B, que representan excesiva demanda de electricidad, y el desnivel C, que representa un suministro excesivo de electricidad. Hay cuatro soluciones posibles:

a) elegir un desarrollo industrial de actividad estacional para que se ajuste a la curva estacional de generación de electricidad. Esto no es viable, pues la producción de electricidad asciende a unos 10 millones de megavatios-hora y el capital requerido para establecer industrias capaces de utilizar esa cantidad de energía es demasiado cuantioso como para que las industrias trabajen sólo estacionalmente;

b) cambiar la modalidad de las necesidades de riego, representada en el gráfico por la línea cortada, mediante la adopción de otros cultivos y su rotación. Esto no permitiría eliminar los desniveles, pero contribuiría a reducir su magnitud;

c) aceptar la hipótesis de que, si bien la Alta Presa es un proyecto de fines múltiples, debe darse preferencia a la agricultura. En tal forma, el exceso resultante de electricidad producida sería un hecho debido a la política adoptada;

d) aceptar la hipótesis de que debe darse preferencia a la utilización máxima de electricidad producida por la Alta Presa, representada por la curva E en el gráfico 2. En tal caso, la declinación resultante sería un hecho debido a la política adoptada.

/Una solución

Una solución óptima probablemente abarcaría en diversos grados las cuatro posibilidades, así como también otras posibilidades infinitas, como podrá verse en el gráfico 2.

El eje horizontal representa la utilización de la presa con fines agrícolas, y el vertical, el grado de utilización del potencial de electricidad. Como los dos factores no son complementarios - el riego es estacional, mientras que la producción de electricidad es estable - resulta casi imposible lograr una eficiencia de 100 por ciento para los dos propósitos. Un caso hipotético sería el de una eficiencia de 100 por ciento en riego y, digamos, de 70 por ciento en electricidad; este caso está representado en el gráfico por el punto 'A' (caso C en la parte superior). Otro caso extremo sería el de una eficiencia de 100 por ciento en electricidad y de 80 por ciento en riego, según representa el punto 'B' (caso D, en la parte superior). La curva que une a A y B representa todas las combinaciones posibles. La erección del punto óptimo depende del rendimiento de la agricultura por unidad de agua comparado con el rendimiento de la industria por unidad de agua usada en la generación de electricidad. Estos rendimientos dependen, en el caso de la agricultura, de la ubicación, tipos de cultivo, valor, rendimiento por hectárea, necesidades de agua para cada cultivo, etc.; y en el de la industria, del tipo de industria, su ubicación, ventajas relativas, precios, mercado de exportación, etc.

Esto se demuestra en el gráfico 3 por medio de los casos E y F. En el caso E, el rendimiento monetario de la industria por unidad de agua es más alto que el rendimiento de la agricultura en una proporción representada por la relación entre la base del triángulo y el otro cateto. En este caso, la solución sería el punto C de la curva BA, dado por la tangente paralela a la hipotenusa del triángulo E. Esta solución aconsejaría aprovechar más la Alta Presa para fines industriales mediante el uso de la electricidad que para la agricultura mediante el riego.

/En el

En el caso F, el rendimiento monetario de la industria por unidad de agua es menor que el de la agricultura en una proporción representada por la relación entre la base del triángulo F y el otro cateto. En este caso la solución sería el punto D sobre la curva BA, dado por la tangente paralela a la hipotenusa del triángulo F. Esta solución aconsejaría aprovechar más la presa para la agricultura, mediante el riego, que para la industria, mediante la generación de electricidad.

Se ha completado un modelo general que combina todos estos factores, en el cual, como es comprensible, el número de variables es grande. El cerebro que a su debido tiempo administrará la presa es una compleja institución científica que tiene por objeto lograr de la Alta Presa el máximo rendimiento económico posible para la economía nacional. A esto se debe en parte la decisión de crear el Centro de Desarrollo del Lago Nasser (apoyado por las Naciones Unidas).

10. Relaciones con el Gobierno Central

Por el ejemplo anterior sobre la explotación eficiente de la Alta Presa, el mayor recurso de la región, es evidente que no se lo puede considerar exclusivamente en un contexto regional. Para encontrar la solución óptima se requiere determinar el rendimiento por unidad de agua en actividades agrícolas e industriales, no sólo en la región de Aswan sino en toda la RAU. El régimen y la rotación de los cultivos en el Delta incide en la solución quizás mucho más que esos mismos factores correspondientes a la región de Aswan. Aquí tenemos un caso de investigación regional que necesariamente debe abarcar datos nacionales para que puedan adoptarse normas con respecto a otras zonas del país. La región está asumiendo ahora el papel de iniciadora de nuevas políticas del Gobierno Central que no sólo afectan a aquella, sino también al resto del país.[3/]

3/ El resultado al final de dicho estudio será seguramente un plan nacional orientado hacia la utilización del potencial de electricidad de la Alta Presa. Las inversiones totales en bonificación de tierras, colonias agrícolas, transportes e industria que serían necesarias para aprovechar plenamente la Alta Presa agotarían con creces las posibilidades del país en los próximos cinco años.

/Desde el

Desde el principio fue evidente que la Dirección de Planificación Regional de Aswan no podría funcionar de manera eficaz a menos que todas sus actividades estuvieran estrechamente vinculadas con los planes nacionales del Gobierno de la RAU y con los planes concretos de los ministerios respectivos. Todas las partes interesadas reconocieron la ventaja de los planes originados en el nivel regional y evaluados en función de los recursos y facilidades locales. Sin embargo, los ministerios del Gobierno central siguieron siendo responsables de los planes y de su financiación, para asegurar que los planes nacionales se desarrollaran de manera controlada y coordinada. A fin de que las actividades de cada Centro estuvieran de acuerdo con los planes y políticas ministeriales, se crearon dos sistemas de enlace: el Consejo de Administración de la Dirección y, en cada Centro, una "Junta de Estrategia".

El Consejo de Administración de la Dirección está compuesto de 12 miembros, inclusive el Director, y presidido por el Gobernador de la Región de Aswan. Sus miembros son las autoridades superiores de los distintos ministerios y organizaciones que participan en actividades en la Región de Aswan. El Consejo dicta la política y ejerce la dirección del organismo y actúa como mediador en los casos en que más de un ministerio participa en un proyecto. El Consejo responde directamente al Primer Ministro y sus recomendaciones, una vez aprobadas, tienen gran prioridad.

Cada uno de los Centros cuenta por lo menos con una Junta de Estrategia para establecer vinculación directa entre aquel, la Dirección y el Ministerio encargado de la ejecución. En todos los casos, cada Junta tiene por lo menos cuatro miembros: dos del ministerio correspondiente y dos de la Dirección. Como cada Junta es responsable de la dirección y la política del Centro y debe aprobar los proyectos preparados para su ejecución, existe por adelantado la seguridad que todo proyecto propuesto será aprobado y apoyado tanto en el plano local como en el nacional. Este sistema tiene varias ventajas evidentes para los ministerios y para la Dirección: garantiza que el programa general de los ministerios será fomentado y permite que cada uno de ellos comparta el crédito por todo programa ejecutado con éxito; al mismo tiempo, deja en manos del Centro la responsabilidad de la investigación, planificación y análisis; proporciona seguridades de que se contará con el personal y los

/fondos requeridos

fondos requeridos para ejecutar un proyecto y que durante la ejecución habrá una supervisión técnica adecuada en el plano local; también suministra un medio para evaluar cada proyecto en función de las condiciones y problemas locales antes de que se adopte decisión alguna; y finalmente, permite el mayor uso posible de los servicios y personal locales y alienta un fuerte respaldo local.

11. Apoyo del Gobierno Central

En su mayoría, los planificadores del desarrollo aprenden pronto que puede haber una discrepancia considerable entre las protestas verbales que hace un gobierno en apoyo de un programa y la traducción de ese apoyo en una acción concreta. Esta diferencia entre las palabras y los hechos se debe a una variedad de causas - políticas, ideológicas, de prestigio, económicas, personales - pero en mayor o menor grado es una de las realidades políticas del proceso de desarrollo. Para que los planes de desarrollo se conviertan en progreso socio-económico, es necesario tenerla en cuenta y evaluarla en relación con cada proyecto que se proponga. Esto se aplicó particularmente al caso de la Planificación Regional de Aswan. Durante 40 siglos de historia egipcia, la política del país fue dictada por el Gobierno central; éste, intencionalmente, mantuvo débiles a las autoridades locales, que sólo pudieron adquirir fuerza cuando disminuía el poderío del Gobierno central a causa de una derrota militar o por ser débil el soberano. De acuerdo con los antecedentes históricos, bajo un Gobierno central poderoso orientado hacia el socialismo - sistema en el cual, por definición, las decisiones se originan en el centro y se dirigen desde él - la planificación regional sólo podía tener pequeñas probabilidades de sobrevivir.

Sin embargo, con la bandera de "Egipto después de la Alta Presa", se organizó un movimiento para aplicar la investigación científica al esfuerzo en favor del desarrollo. El movimiento llegó a su culminación en marzo de 1964, al reunirse una Conferencia Internacional sobre el Desarrollo de Aswan. Unos 100 altos funcionarios y expertos egipcios y alrededor de 20 expertos extranjeros especialmente invitados (con la asistencia de la Fundación Ford) estudiaron cuidadosamente cuatro volúmenes de documentos de trabajo que describían los problemas y las posibilidades. Los objetivos de la Conferencia se formularon en dos planos, el primero de los cuales comprendió los siguientes:

/a) Movilizar

a) Movilizar en apoyo del desarrollo a los intelectuales y profesionales de Egipto dentro y fuera del Gobierno, en universidades y empresas del Estado y privadas;

b) Establecer un diálogo sobre el desarrollo entre todos los sectores de la sociedad, por un lado, y las autoridades centrales y locales, por el otro;

c) Iniciar un programa de educación en filosofía de la planificación y sobre la necesidad de una programación realista del desarrollo; y

d) Invitar a las localidades a participar en los esfuerzos en procura del desarrollo y a compartir la responsabilidad de preparar los planes pertinentes.

El éxito logrado en la Conferencia con respecto a los fines mencionados originó el segundo plano de objetivos, a saber:

a) Lograr que el Gobierno central prestase un apoyo sólido y positivo al derecho y necesidad de la planificación regional y a la participación de las autoridades locales en la preparación de planes nacionales;

b) Modificar los límites administrativos de la Provincia de Aswan de modo que abarcase toda la zona del Lago Nasser y la que se extiende al este del Nilo hasta el Mar Rojo;

c) Obtener de organismos internacionales, mediante programas muy bien formulados, asistencia técnica y fondos a fin de establecer el mecanismo necesario para la planificación regional.

Estos objetivos se cumplieron y más tarde fueron consolidados por la creación, en virtud de un Decreto Presidencial, de un Consejo de Administración para la Dirección y las Juntas de Estrategia de los Centros de Desarrollo. Estos cuerpos aseguran que continuará el apoyo del Gobierno central y que las propuestas sobre desarrollo emanadas de la Dirección estarán de acuerdo con las fuerzas políticas, sociales y económicas del momento. Empero, las Juntas, por sí solas, no ofrecen una protección completa.

Debe mantenerse contacto personal con los centros del poder político para obtener índices de los verdaderos intereses fundamentales. Una forma de medir intermitentemente el interés relativo del Gobierno ha consistido en proponer distintos cursos de acción para un proyecto determinado y dejar la elección a los políticos. Este procedimiento se ha usado con éxito en numerosos cargos y proporciona un indicio bastante directo de la orientación

/de los

de los intereses básicos del Gobierno. El siguiente es un ejemplo simplificado: si un programa para mejorar cultivos se propone de manera de permitir al Ministro de Agricultura que elija entre cultivos para el mercado interno y cultivos para la exportación, puede obtenerse un indicio aproximado de la importancia relativa que el Ministro o el Gobierno atribuyen al mejoramiento social interno y a la necesidad de ganar divisas. Si la importancia de las divisas supera por mucho a la de los demás factores, poco objeto tiene presentar un proyecto tendiente sólo a mejoramiento interno, especialmente si requiere divisas para su ejecución.

A este respecto, también puede tener mucha influencia el momento en que se hace una propuesta. Todo país en desarrollo es sensible a presiones internas y externas, y estas a su vez pueden hacer que de año en año y de mes en mes cambie significativamente la importancia que se da a distintos aspectos de la política. No resulta difícil reconocer estas variaciones cuando se hace un estudio serio de los pronunciamientos y actividades de un gobierno. Para el planificador del desarrollo, tal conocimiento puede significar la aceptación de un proyecto en determinado momento.

Conclusiones 4/

Si bien es demasiado temprano para ofrecer pruebas concretas de los frutos totales de los programas de desarrollo regional, ciertos resultados son visibles. Algunos de ellos pueden mencionarse, pero tiene mucho más importancia evaluar la estructura conceptual y el enfoque del desarrollo, cosa que sólo puede hacerse después de seis u ocho años de pleno trabajo.

Uno de los indicadores inmediatos en el caso de Aswan es que el Gobierno de la RAU da suficiente importancia al programa como para considerar seriamente la nueva división política del país sobre la base de Aswan. Sería posible mencionar muchos otros hechos en apoyo del programa: en todo el sistema escolar de la RAU se han adoptado los nuevos planes de estudio y métodos educativos perfeccionados en la Escuela Experimental del Programa en Aswan; un estudio preliminar tendiente a aprovechar al máximo el potencial hidráulico y eléctrico de la Alta Presa ha sido aprobado por el Gobierno y

---

4/ Esta sección se basa en una evaluación preparada por el autor y el Dr. Robert D. Loken, Consultor Residente de la Fundación Ford en la RAU.

/puede tener

puede tener importantes efectos sobre su política en materia de riego y de producción de energía eléctrica; se ha aprobado y se está ejecutando activamente el plan para la reconstrucción de la ciudad de Aswan, formulado en detalle por el Centro del Medio Ambiente; nuevos pastos probados primeramente en la granja experimental han sido adoptados por el Ministerio de Agricultura para su uso en el resto del país; y como consecuencia del descubrimiento de arcillas alumínicas y de la investigación pertinente han cambiado básicamente los planes para la planta de aluminio, que según el proyecto original hubiese utilizado alúmina importada.

Se han logrado muchos otros frutos evidentes; pero los arriba enumerados deben bastar como ejemplo de los beneficios del programa. Sin embargo, no sólo ha habido éxitos, sino también muchos problemas; en su mayor parte éstos se relacionan con la escasez de personal profesional y técnico, que en algunos casos sólo puede obviarse mediante programas de capacitación. Además, está el problema siempre presente de la ineficiencia de los servicios y los abastecimientos, inherente a un país en desarrollo. La turbulencia y la agitación que caracterizan actualmente al mundo árabe agrega otras dificultades. Pero contra esas dificultades y problemas deben pesarse los beneficios que se obtendrán de un programa eficiente.

El experimento de Aswan ha demostrado que el enfoque regional de la planificación del desarrollo no sólo complementa la labor del organismo central de planificación, sino que también tiene otras ventajas. Entre ellas figuran las siguientes:

1) El enfoque regional, a causa de sus dimensiones reducidas, permite contar con una unidad más fácil de dirigir, conocer y controlar el trabajo en forma más detallada;

2) Permite adaptar mejor los planes y los proyectos a los recursos y necesidades de una zona;

3) Proporciona los medios para generar y mantener un fuerte y eficaz apoyo local a los proyectos;

4) Debido a la distancia a que se encuentra de la capital y del mecanismo del Gobierno central, el problema regional tiene mayor autonomía y más libertad de acción, pues son menos las restricciones en materia de procedimiento;

/5) La

5) La mayor libertad de acción, a su vez, favorece la innovación y la experimentación;

6) Las oficinas regionales de los ministerios del Gobierno central tienen mayor libertad que las oficinas principales, lo cual facilita la ejecución de los proyectos regionales.

/Gráfico 1

Parámetros del Desarrollo

Gráfico 1

CRECIMIENTO ECONOMICO DE ASWAN: Perspectivas Históricas

(Parámetros: empleo, ingreso y producción)

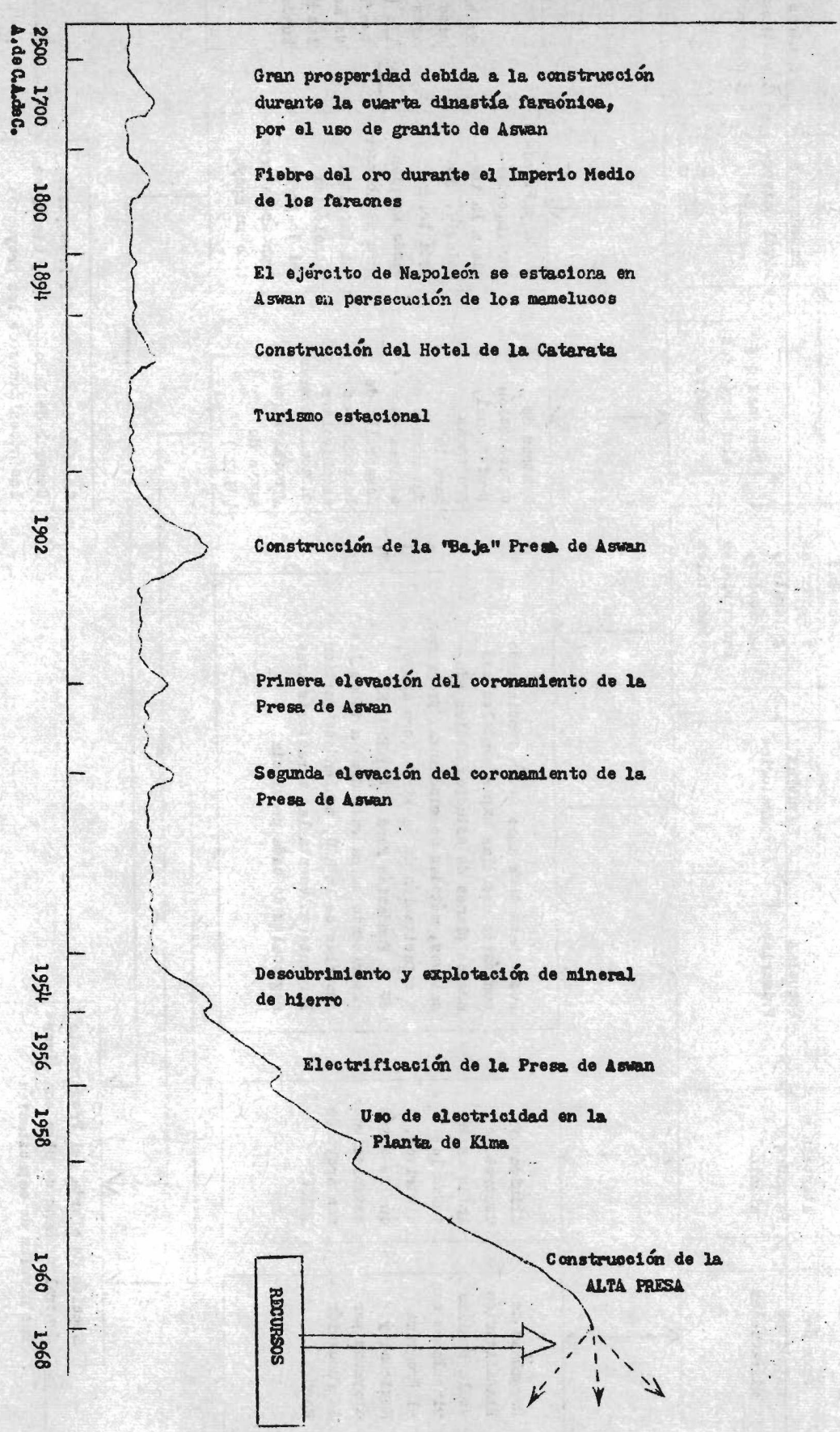


Gráfico 2

DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

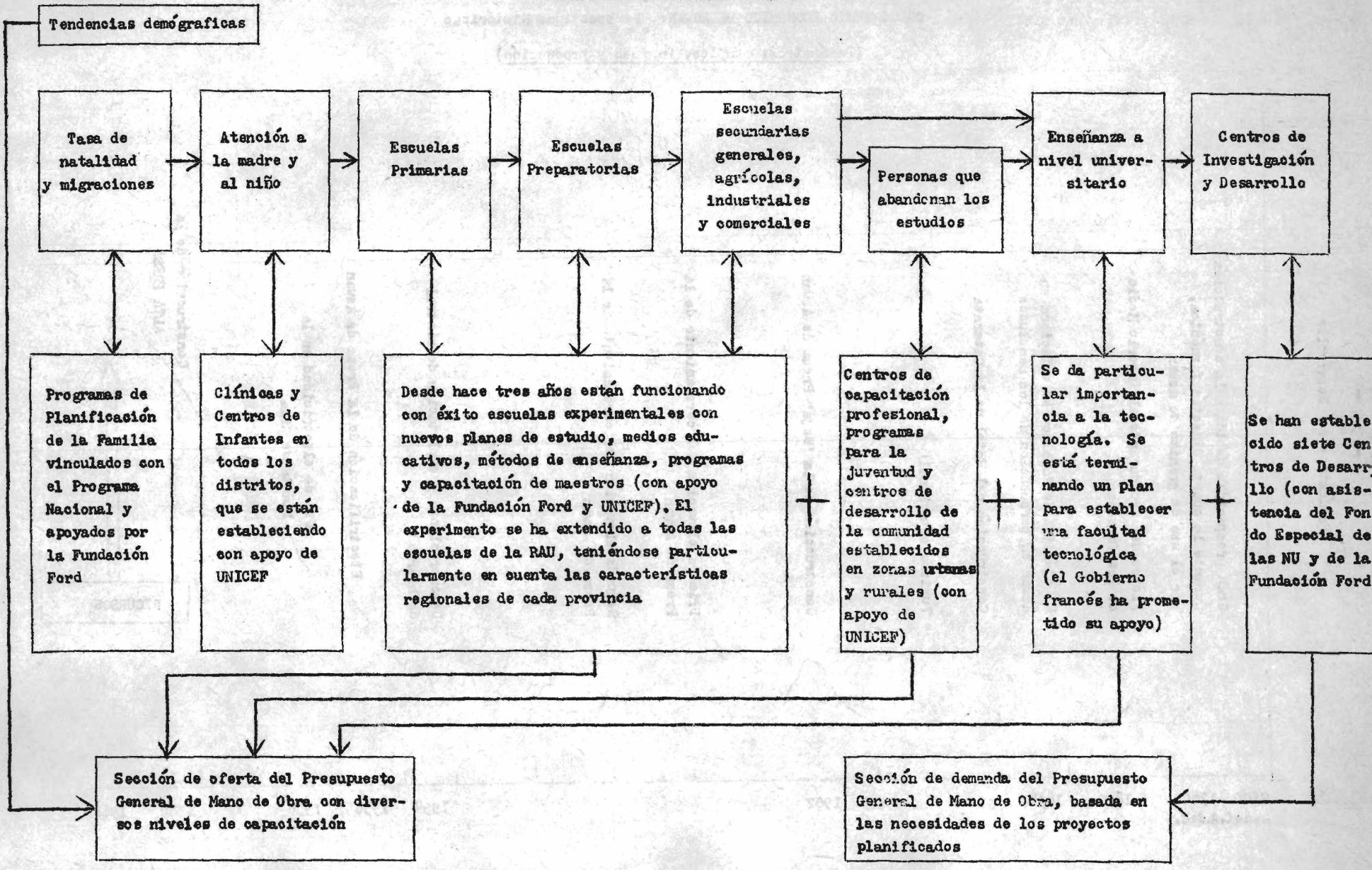


Gráfico 3

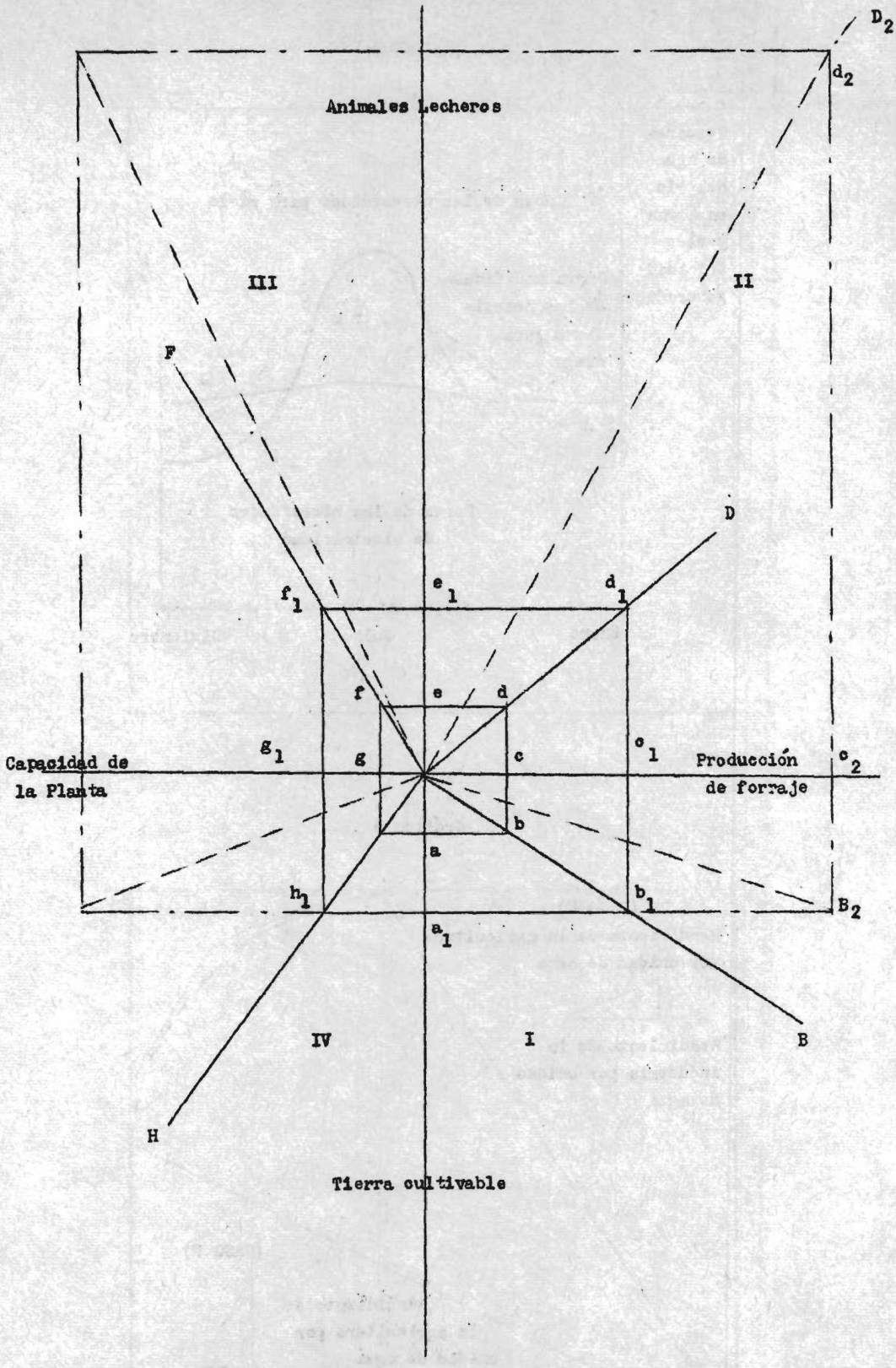

D2
d2
Animales Lecheros
III
II
F
D
f1
e1
d1
f
e
d
g1
g
c
c1
Capacidad de
la Planta
Producción
de forraje
c2
b
a
h1
b1
B2
a1
IV
I
B
H
Tierra cultivable

Gráfico 4

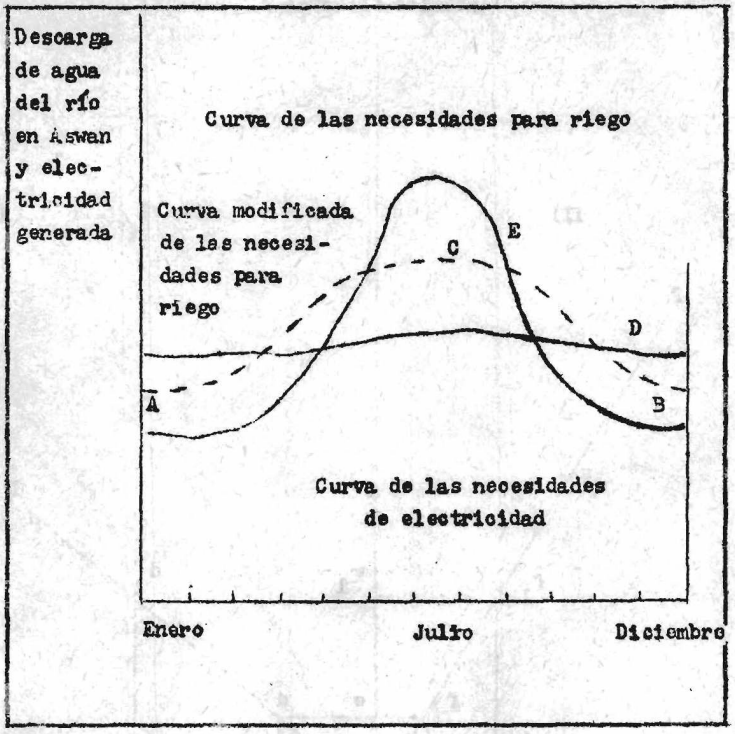
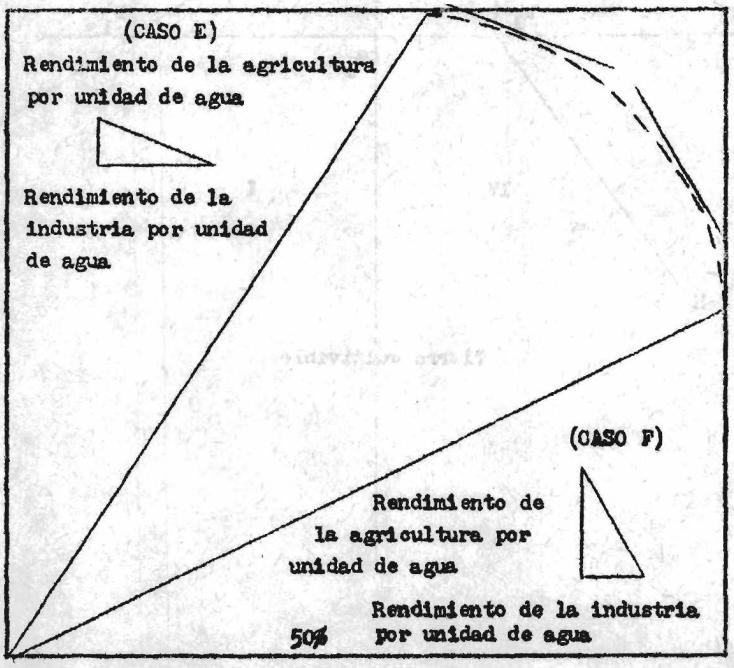


Gráfico 5



Utilización de la Alta Presa para Riego

NACIONES UNIDAS

RESERVADA

ISDP.3/A/R.7
5 de marzo de 1968

ORIGINAL: INGLES
ESPAÑOL

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Tercer Seminario Interregional sobre
Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la
América Latina)

Santiago, Chile, 18-29 de marzo de 1968

PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y POLITICAS DE INCREMENTO DE LOS RECURSOS DOMESTICOS CON FINES DE INVERSION (ESPECIALMENTE EN RELACION CON LA AMERICA LATINA)

por

Ignacy Sachs
Director del Centro de Estudios sobre Economías Subdesarrolladas
Escuela Central de Planificación y Estadística
Varsovia, Polonia

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

A. CONSIDERACIONES GENERALES

El desarrollo de las economías de la América Latina en la postguerra presenta un cuadro desconcertante. La tasa de crecimiento no ha sido, en su conjunto, demasiado baja, aunque se ha visto anulada en su mayor parte por la explosión demográfica: el 5 por ciento anual en el continente en su conjunto de 1950 a 1955, el 4.7 por ciento para los cinco años siguientes, y el 4.6 por ciento para el período de 1960 a 1965. (Obsérvese su tendencia decreciente, mientras que la tasa de crecimiento de la población ha aumentado de un promedio del 2.7 por ciento anual durante 1950-55 al 2.9 por ciento en 1963.)[1/] De cualquier forma, muchos países de América Latina han progresado más que los países asiáticos y africanos. La industrialización ha alcanzado un considerable progreso, hasta tal punto que en 1963, el 23.4 por ciento del producto social bruto fue generado por las industrias manufactureras y otro 3 por ciento por la construcción, mientras que la proporción relativa del sector agrícola fue sólo del 21 por ciento y del sector minero el 5.1 por ciento. Es cierto que la industrialización no trajo aparejado un cambio brusco en la estructura del empleo. Un estudio de la CEPAL ha puesto de manifiesto el hecho de que los obreros de las industrias secundarias no representan hoy día una proporción sustancialmente más alta que en 1925. En realidad, su participación relativa en el cometido del empleo fue en 1960 del 14.3 por ciento, en comparación con el 13.7 por ciento 35 años antes. Es cierto, sin embargo, que el empleo en las fábricas aumentó del 3.5 por ciento al 7.5 por ciento, mientras que en los talleres de artesanía disminuyó del 10.2 por ciento al 6.8 por ciento. Al mismo tiempo, el empleo en el sector de la construcción aumentó del 1.6 por ciento al 4.9 por ciento. (CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. X, N° 2, octubre 1965.) Varios países de América Latina han alcanzado éxito considerable en la sustitución de importaciones en una amplia esfera de productos (aunque no necesariamente aquellos que debieran gozar de la máxima prioridad para que el proceso

---

1/ Salvo indicación en contrario, todos los datos están tomados de publicaciones de la CEPAL.

/llegue rápidamente

llegue rápidamente a su fin). Pero, al mismo tiempo, este proceso de crecimiento, en su mayor parte no planificado, produjo serios quebrantos en la economía y aumentó aún más las acusadas desigualdades sociales entre una minoría con rentas altas y vastas masas con rentas bajas. La inflación con todos sus efectos nocivos sobre el nivel de vida de los perceptores de salarios y sueldos, ha azotado a casi todos los países de América Latina, y continuará mientras persista el actual desequilibrio entre la tasa insuficiente de crecimiento del sector agrícola y la de los sectores no agrícolas de la economía, agravado todo ello por un incontrolable e incontrolado éxodo rápido de la población rural empujada por la pobreza hacia las zonas urbanas. A esto debemos añadir las dificultades del comercio exterior, hasta cierto punto objetivas desde el punto de vista de los países de América Latina, pero aumentadas por la ausencia de una política adecuada en materia de control de importaciones, planificación de industrias con miras al comercio exterior (incluyendo la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones) y, sobre todo, de un control apropiado de las actividades de empresas en manos extranjeras.

Varios estudios de la CEPAL han puesto abundantemente de manifiesto tanto los éxitos como las deficiencias del proceso de crecimiento de América Latina.[2/] Si hoy día la impresión dominante es algo pesimista y se hace hincapié en los defectos y peligros que se vislumbran en lo futuro, ello obedece al hecho de que, desde el punto de vista de las relaciones tierra-recursos-población, la situación de América Latina, es en conjunto, mucho más favorable que en otras regiones subdesarrolladas del mundo. Por lo tanto, las causas del actual estancamiento deben residir fundamentalmente en la organización social, en su acepción más amplia. Ello es una cuestión de meditación penosa a corto plazo, y de considerable optimismo, a largo plazo, pues las sociedades humanas deben poder superar en última instancia los obstáculos creados por el hombre.

2/ Naturalmente, el resultado es diferente para cada país y huelga decir que deben evitarse en lo posible generalizaciones apresuradas sobre América Latina en conjunto. A esa conclusión se llega observando, primeramente, las cifras de la renta per cápita en diversos países y, después, en distintas regiones de cada país. En una comparación conjunta por países, la renta nacional per cápita oscila de 1 a 7 (Bolivia y Argentina) y las diferencias interregionales, en un país como Brasil, son del mismo orden (Piani y São Paulo).

/En América

En América Latina existe en la actualidad una creciente comprensión de los fines que han de alcanzarse. La ideología del desarrollo se ha propagado por todo el continente y halla partidarios entre los representantes de las diferentes clases sociales y de los partidos políticos, aunque esta coincidencia es posible que se limite tan sólo a sus objetivos enunciados en los términos más amplios. Se conviene cada vez más en que el "desarrollo, desde una perspectiva histórica adecuada, parece ser en última instancia un proceso de transformación de estructuras e instituciones de naturaleza económica, social, política, cultural... Ello entraña necesariamente cambiar el orden tradicional y, en consecuencia, poner en tela de juicio los intereses creados en las esferas interna e internacional",3/ según palabras iniciales de un reciente estudio del economista chileno Osvaldo Sunkel.

Los sectores propicios para la acción pueden concretarse con toda facilidad. Los cuatro siguientes parecen ser los más importantes:

1) redistribución de la renta social, que permita un volumen más alto de inversión productiva, y al mismo tiempo, un nivel de vida mejor para la clase obrera, a expensas del consumo superfluo y ostentoso de las minorías pudientes;

2) reformas agrarias que consigan la doble finalidad de aumentar la producción agrícola y mejorar la participación de los campesinos pobres (que se convertirán, así, en presuntos compradores de productos industriales);

3) aumento del control de las operaciones de comercio exterior y los movimientos de capital, con la mira de obtener mayores ingresos de un volumen fijo de exportaciones,4/ y mejorar, por lo que respecta a las importaciones, de la capacidad actual de exportación;

3/ O. Sunkel, "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", Estudios Internacionales (Santiago de Chile), N° 1, abril 1967, p. 43.

4/ Incluso con una determinada relación de precios de intercambio estimada a la manera tradicional, un país puede obtener más de un volumen fijo de exportaciones si se limitan los beneficios que consiguen las empresas exportadoras en manos extranjeras, cuyos beneficios son expatriados posteriormente.

/4) canalizar

4) canalizar el proceso de desarrollo a través de un plan, que no sólo se limite a marcar objetivos sino a proveer medios y políticas adecuados que garanticen su logro. Un plan que no formule las políticas para su realización es tan sólo "pseudo-plan", para usar la terminología de Cz. Bobrowski, y a este respecto desearíamos suscribir aquí con todo énfasis la siguiente declaración formulada por el Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas: "La planificación considerada como técnica social no es un sustituto de la política de desarrollo. Sin embargo, esta verdad evidente parece olvidarse con suma frecuencia. Se tiende a suponer que la planificación podría superponerse a la formulación de políticas nacionales para el desarrollo económico y social, o que podría incluso reemplazarla. Nada es menos verdadero y toda idea de evadir difíciles decisiones de política recurriendo a la planificación del desarrollo debe rechazarse de plano".5/

Para que no sea inoperante, la planificación debe abordar las condiciones sociales e institucionales que requiere el desarrollo. La planificación sin una política en que basarse constituye, según palabras de D.R. Gadgil, una mera divagación teórica que en modo alguno es inocua, empero, pues engendra falsas esperanzas e ilusiones peligrosas.

El punto crucial es, por consiguiente, la ejecución que se inicia desde el mismo momento de la formulación del plan. La ejecución y la planificación no son sino dos aspectos de un mismo proceso. En la actualidad todos los planificadores convienen, en mayor o menor grado, en este punto, que se ha debatido recientemente tomando como base la experiencia de América Latina.6/ También es conocido el conjunto de política y medidas que pueden infundir dinamismo a la planificación en América Latina. El problema, pues reside en la esfera de donde se toman las decisiones que en su mayor parte es de naturaleza política. Ello hace que la tarea del

---

5/ Comité de Planificación del Desarrollo, Informe sobre el Segundo Período de Sesiones (10 a 20 de abril de 1967), Naciones Unidas, Nueva York, 1967, p. 2.

6/ Véase en particular los trabajos presentados al Comité de Planificación del Desarrollo durante el Período de sesiones celebrado en Santiago por el Centro de Planificación del Desarrollo, Proyecciones y Políticas y el Secretariado de la CEPAL.

/economista ajeno

economista ajeno a esa esfera sea más fácil, pues puede alegar que su responsabilidad es sólo secundaria. Por otra parte, está forzado a ser reiterativo y a repetir todo cuanto resulta casi obvio. Consciente de la fragilidad de nuestra posición, intentaremos, no obstante, analizar una vez más el proceso de crecimiento de América Latina a fin de establecer algunas recomendaciones en materia de política que, sin ser necesariamente nuevas, es menester reiterar.

B. LA FALACIA DEL CRECIMIENTO MALIGNO

Una economía subdesarrollada se caracteriza esencialmente por poseer una oferta limitada, aunque también puede presentarse, como veremos en la próxima sección de este trabajo, la carencia de una demanda efectiva y la falta de explotación de los recursos para determinadas clases de productos. La tasa de crecimiento de la economía y, lo que es aún más importante, el consumo popular depende, pues, del uso óptimo de los recursos escasos, es decir del empleo para fines sociales de la capacidad de producción existente. Ello implica no sólo impedir que los recursos permanezcan improductivos, sino también evitar el despilfarro social que consiste en destinar los recursos escasos a la producción de bienes y servicios para satisfacer el rápido y creciente consumo superfluo de las minorías, de forma que surgen estancamientos si aumenta el ritmo de crecimiento de otros sectores de la economía. Es importante comprender que todos los sectores de la economía compiten por los recursos escasos, pero su expansión no ejerce a largo plazo los mismos efectos sobre la expansión de la economía. Dividamos, en aras de la argumentación, la economía nacional en los cuatro sectores siguientes:

Sector M que produce bienes de inversión;

Sector R que produce materias primas y productos intermedios;

Sector E que produce artículos básicos de consumo y servicios, incluyendo los artículos alimenticios de primera necesidad, que se denominan aquí "esenciales";1/

1/ La definición de productos "esenciales" y "no esenciales" debe establecerse para cada país y cada etapa del desarrollo en razón al estudio del sistema de consumo. No puede evitarse un cierto grado de arbitrariedad, pero el concepto sigue siendo válido y muy útil en materia de planificación.

/Sector L

Sector L que produce artículos de consumo "no esenciales", que se califican aquí, algo exageradamente "de lujo".

Cada sector puede vender una parte de su producción en el extranjero y, a la inversa, la oferta de cada clase de productos puede incrementarse mediante las importaciones.

Las corrientes recíprocas entre los sectores, incluyendo las operaciones de comercio exterior, se indican en el gráfico 1.

Resulta del todo evidente que los dos sectores que producen artículos de consumo compiten por las materias primas y los productos intermedios R, por bienes de inversión M, y en la importación, y que una elevada tasa de crecimiento de un sector ha de realizarse a expensas del otro siendo iguales las demás condiciones. Ahora bien, su función en el proceso de expansión es completamente diferente. El crecimiento de E es requisito sine qua non de un aumento sin inflación del empleo y del nivel de vida de la población laboral. En la medida en que la expansión de L sirve considerablemente a los intereses egoístas de una minoría,[8/] no contribuye, sin embargo, al proceso de crecimiento a largo plazo, que depende de la disponibilidad de M y R emparejada por una oferta adecuada de E, que constituye la principal contrapartida de los salarios. Por el contrario, una hipertrofia de L pondrá probablemente en peligro las perspectivas a largo plazo de desarrollo, porque L no sólo compite con E, sino también con M y R, por lo que respecta a la utilización de M, R y T. El crecimiento no cesará, sin embargo, de inmediato, y durante un cierto período de años la expansión de L se traducirá por tasas de crecimiento de la renta nacional, creando un clima de optimismo. Aquí precisamente reside la falacia del "crecimiento maligno". Los índices convencionales indican progreso y las industrias están en pleno auge. La inflación, el primer síntoma del "crecimiento maligno", se diagnostica a la ligera de "mal de crecimiento" y se combate mediante medidas monetarias completamente

---

8/ Simplificamos el problema en aras de la claridad no haciendo otra distinción entre artículos L, que se consumen por un número relativamente grande de gente y los artículos de lujo en el sentido estricto de la palabra.

/inadecuadas que

inadecuadas que ocultan su causa primaria, v.g. el desequilibrio entre una lenta producción de artículos alimenticios de primera necesidad y el rápido aumento de la población urbana y del empleo en el sector L. La fase siguiente es bien conocida; la expansión se interrumpe, pero no la inflación, abocándose a una deflación inflacionaria.9/

Nuestro análisis puede hacerse más profundo mediante diferentes procedimientos, sin afectar, empero, a su naturaleza.

1) Debemos tomar en consideración no sólo las entradas y salidas directas de M , R y T con respecto a L, sino también las indirectas (M para producir R, que se utiliza como materia prima en L, etc.);

2) Podemos tratar del mismo modo el problema de la utilización de la escasa mano de obra calificada y los cuadros directivos, (gráfico 1), incluyendo la entrada de técnicos extranjeros y el denominado "brain drain" (emigración de intelectuales);

3) El mismo enfoque es válido para un análisis financiero (gráfico 1) en donde el ahorro es el factor escaso (sujeto a nuevas matizaciones que se indicarán más adelante);

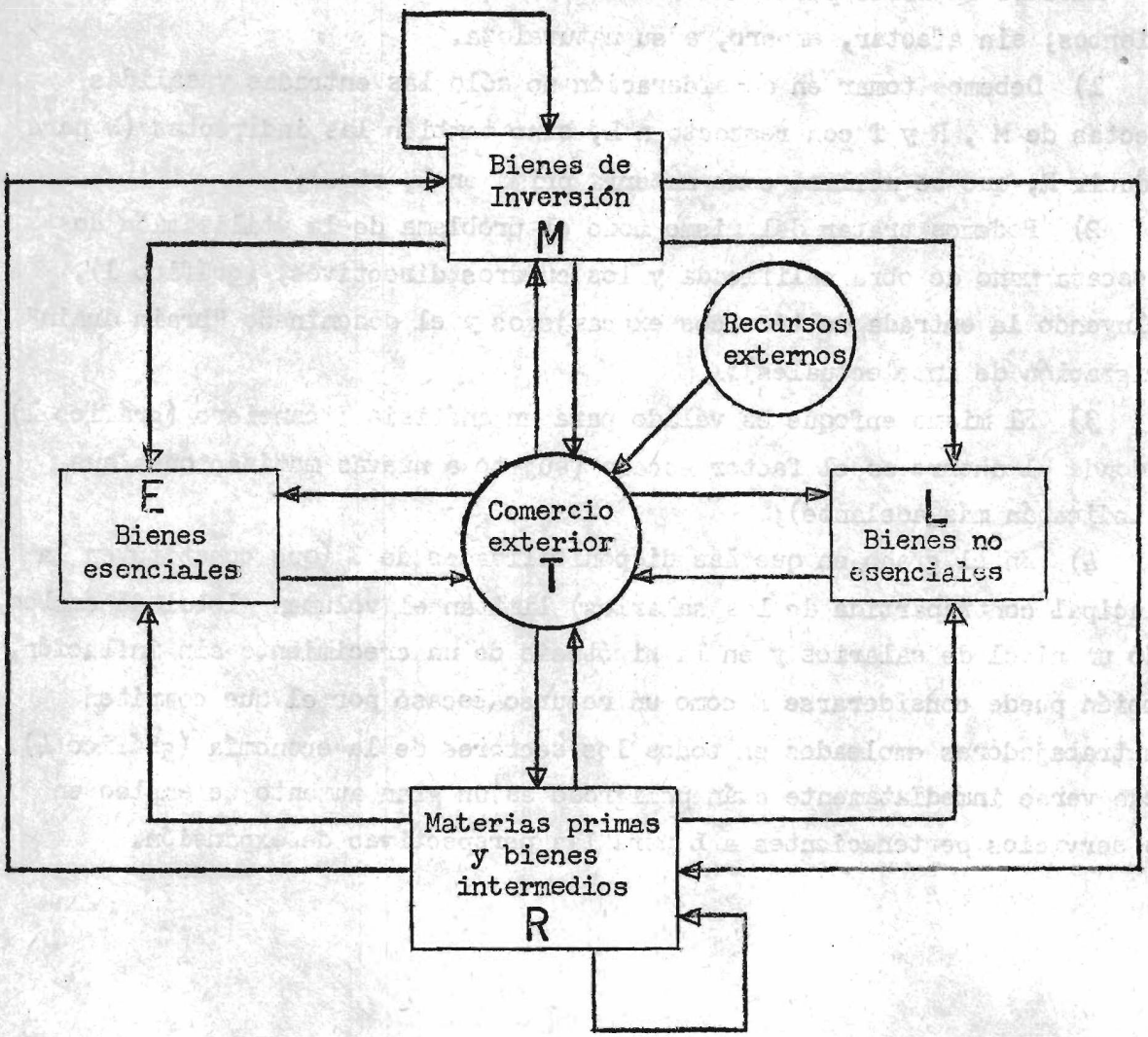
4) En el grado en que las disponibilidades de E (que constituyen la principal contrapartida de los salarios) limitan el volumen global de empleo, dado un nivel de salarios y en la hipótesis de un crecimiento sin inflación, también puede considerarse E como un recurso escaso por el que compiten los trabajadores empleados en todos los sectores de la economía (gráfico 4). Puede verse inmediatamente cuán peligroso es un gran aumento de empleo en los servicios pertenecientes a L para las perspectivas de expansión.

9/ Véase, por ejemplo, el estudio sobre Argentina de E. Eshag y R. Thorp, publicado en el Boletin del Oxford Institute of Economics and Statistics, N° 1/1965.

/Gráfico 1

Gráfico 1

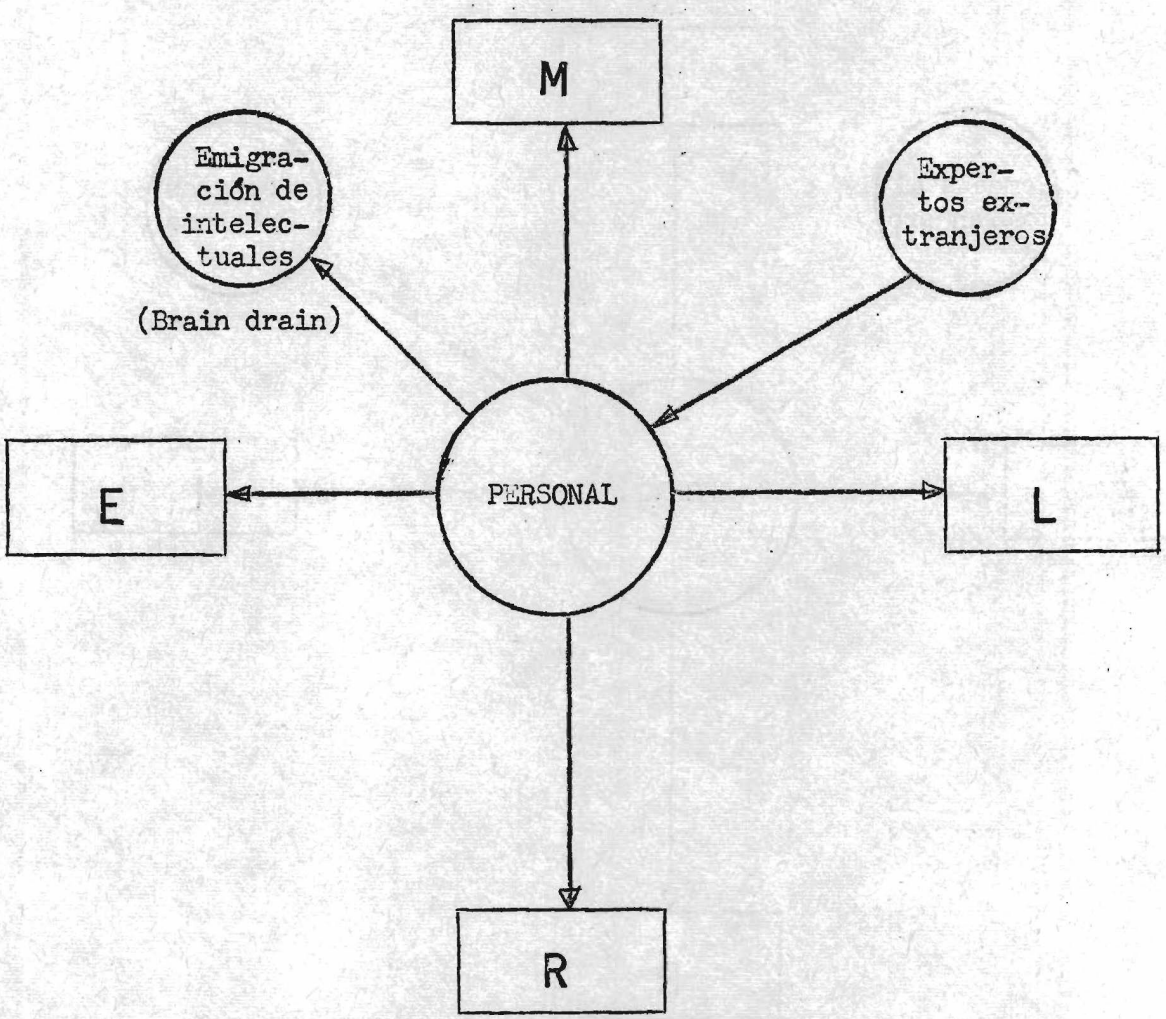
CORRIENTE DE BIENES Y UTILIZACION DE LA CAPACIDAD DE IMPORTAR



/Gráfico 2

Gráfico 2

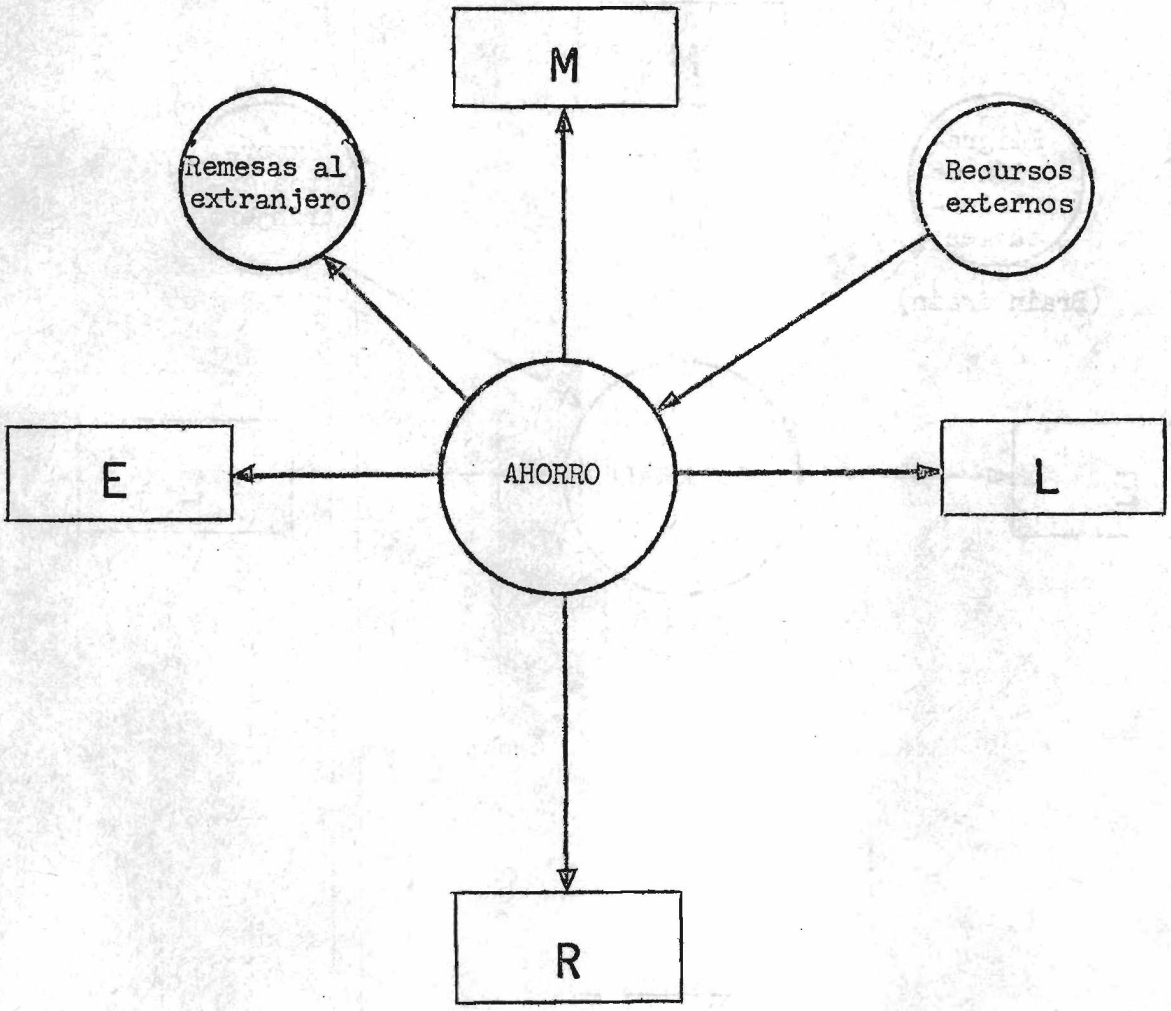
UTILIZACION DEL PERSONAL CAPACITADO



/Gráfico 3

Gráfico 3

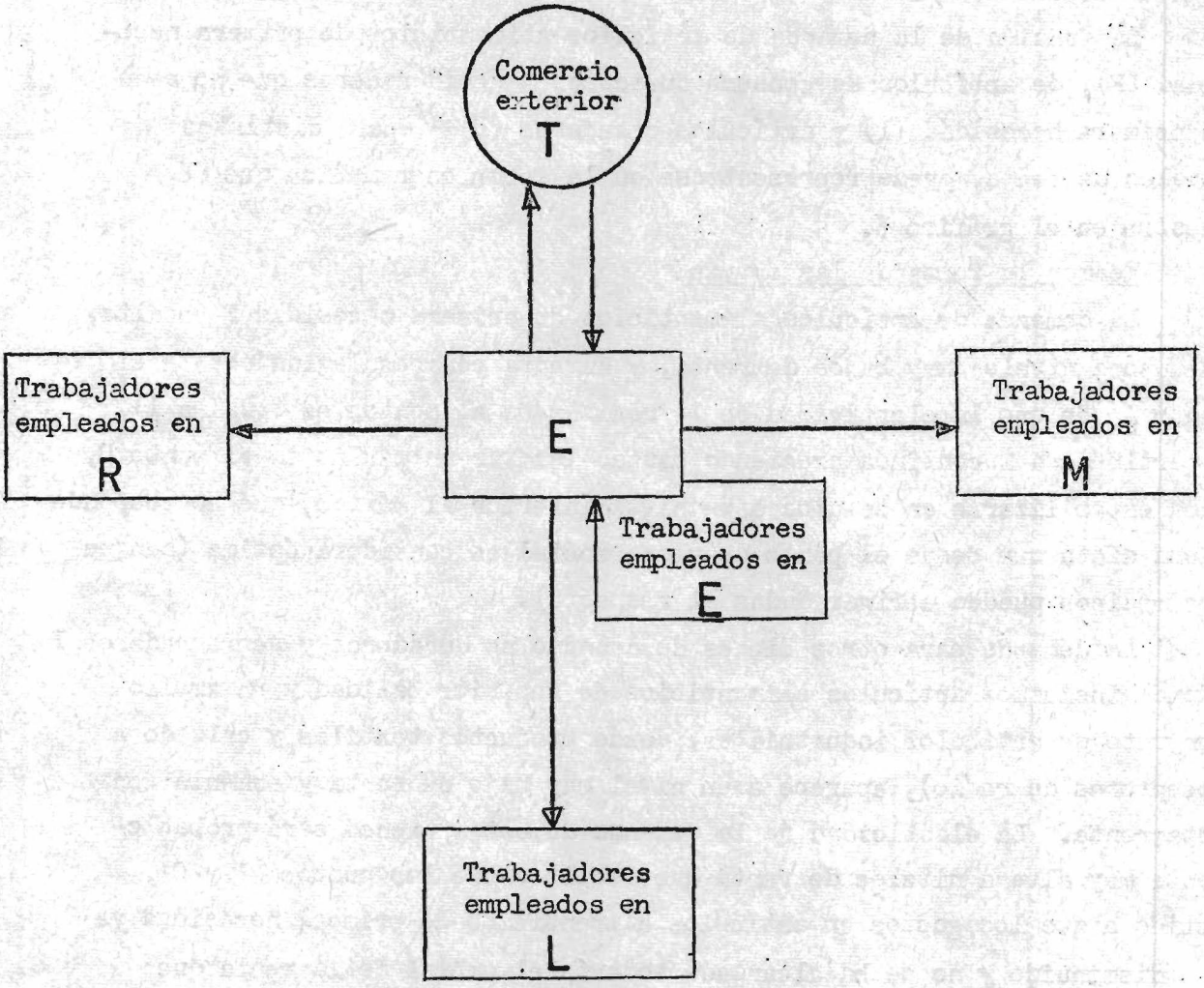
DISTRIBUCION DEL AHORRO



/Gráfico 4

Gráfico 4

CONSUMO DE BIENES ESENCIALES



/C. EL

C. EL PROBLEMA DE LA DEMANDA EFECTIVA

Ahora bien, se hace preciso cualificar nuestra hipótesis básica de que una economía mixta en desarrollo se caracteriza tan sólo por una oferta limitada y que no experimenta en modo alguno problemas de falta de demanda efectiva. En consecuencia, consideraremos ahora el problema del desarrollo desequilibrado de América Latina desde el punto de vista de la demanda de artículos de consumo.

La función de la demanda de artículos alimenticios de primera necesidad (F), de artículos de consumo duraderos y semiduraderos que no sean de primera necesidad (I) y artículos duraderos (D)[10/] para distintos niveles de renta, puede representarse en la forma esquemática que se muestra en el gráfico 5.

Veamos la forma de las curvas

La demanda de artículos alimenticios de primera necesidad F es alta, incluso a niveles muy bajos de renta, y aumenta con regularidad hasta el punto A (en que la elasticidad de la renta para alimentos es igual a 1). A partir de ahí continúa creciendo hasta alcanzar un máximo en el punto B, para estabilizarse en seguida a un nivel inferior al máximo, que corresponde a una dieta que desde el punto de vista social se considera óptima (aunque los médicos pueden abrigar dudas al respecto).

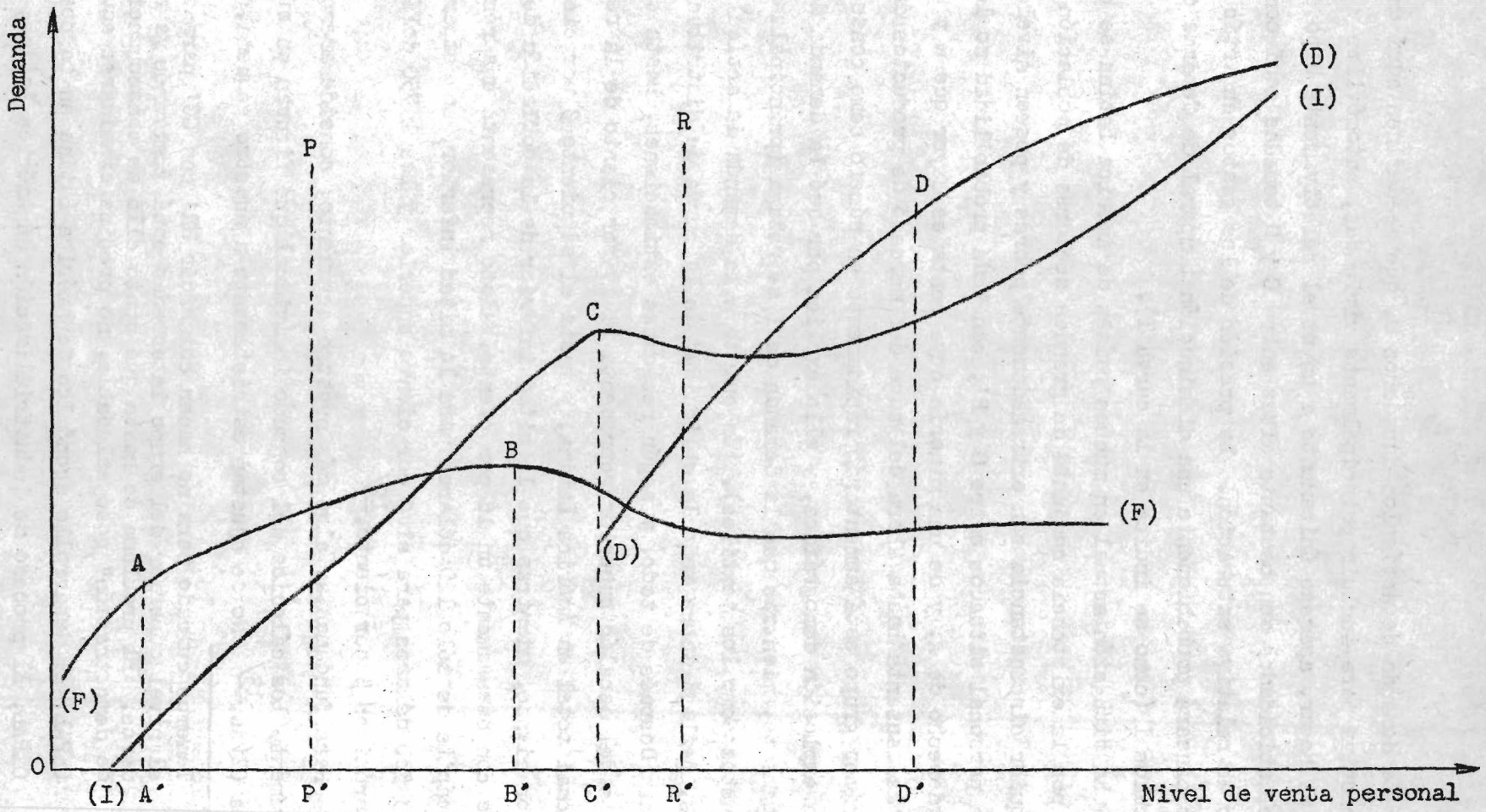
La demanda para otros bienes de consumo no duraderos y semiduraderos I (donde incluimos artículos alimenticios de superior calidad y un amplio conjunto de artículos industriales, desde productos textiles y calzado a receptores de radio), aparece a un nivel muy bajo de renta y aumenta con esta renta. La elasticidad de la demanda de estos bienes será probablemente muy alta a niveles de renta que oscile entre los puntos B' y C', debido a que los gastos en artículos alimenticios de primera necesidad ya han disminuido y no se ha alcanzado todavía el umbral de la renta que hace posible la compra de artículos duraderos.

10/ No empleamos ahora la clasificación anterior de bienes esenciales y no esenciales; todos los bienes F son, sin embargo, "esenciales" y prácticamente todos los bienes D son "no esenciales", aunque los bienes I deben distribuirse parcialmente entre E y L.

/Gráfico 5

Gráfico 5

DEMANDA DE BIENES F, I, D



/La demanda

La demanda de artículos duraderos D, que se definen aquí en forma restrictiva para incluir principalmente viviendas, automóviles y artículos para el hogar, aparece únicamente a un nivel relativamente alto de renta C'. Las elasticidades son bastante altas entre C y D tomadas aquí como un punto de relativa saturación. La presión de los gastos en artículos duraderos causará probablemente una disminución temporal de demanda de artículos I (como se indica en la curva I).

La situación actual en muchos países de América Latina se caracteriza por la existencia conjunta de grandes sectores de población que en cualquier circunstancia son extremadamente pobres y poseen niveles de renta personal situados entre O y P', con toda probabilidad no lejos del lado derecho de A, y de una minoría cuya renta es mayor que R y que ha sido la causante hasta ahora del auge del mercado de productos duraderos.[11/] El primer grupo está aumentando rápidamente en número como consecuencia de la explosión demográfica, y ello explica por qué la demanda de F crece rápidamente, mientras que la demanda de I se rezaga (principalmente para productos como los textiles). En cuanto a la demanda de artículos duraderos, refleja sobre todo la oblicuidad de la curva de distribución de la renta. Después de todo, y según recientes estimaciones, hasta el 2 por ciento del escalón superior representa el 19 por ciento de la renta personal total en América Latina, y hasta el siguiente 3 por ciento otro 14 por ciento, mientras que la mitad inferior de la población debe contentarse con escasamente un 16 por ciento. Esto representa una renta media per cápita de sólo 120 dólares para la mitad inferior, en comparación con los 3 500 dólares para el 2 por ciento superior y los 1 750 dolares para los próximos 3 por ciento.[12/]

Para fundamentar algo más nuestro argumento, consideraremos ahora, brevemente los cálculos del consumo individual que figuran en otro estudio de la CEPAL.[13/] No se ajustan estrictamente a nuestro esquema, debido a

---

11/ Tenemos cuidado para no hacer coincidir RR' con CC' para significar que el nivel superior del grupo intermedio está comprando ya artículos duraderos. El problema de hasta qué punto ello es consecuencia de un "efecto de demostración" poco saludable, no precisa examinarse aquí.

12/ CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la postguerra, 1964.

13/ CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, 1966, p. 126.

/ligeras diferencias

ligeras diferencias en la clasificación de los bienes, pero respaldan por completo nuestras conclusiones. En números redondos, la mitad inferior de la población de América Latina invirtió en 1960 en consumo personal menos de 130 dólares per cápita, de los cuales unos 3/4 se destinaron a la adquisición de alimentos y otros 12 por ciento en servicios, quedando escasamente 7 dólares para productos textiles, calzado y ropa y 10 dólares para los demás productos manufacturados, incluyendo bebidas y tabaco. Huelga decir que los gastos en artículos duraderos fueron nulos. Por otra parte, el 5 por ciento del grupo superior de la población (aproximadamente unos 10 millones de personas) puede realizar un gasto de unos 2 000 dólares por año y cabeza, distribuidos de la siguiente forma: alimentos, 14 por ciento; productos textiles, calzado y ropa, 10 por ciento; artículos no duraderos, 14.25 por ciento; otros artículos industriales, 16.75 por ciento; servicios, 45 por ciento. Sus gastos en artículos duraderos sobrepasaron apenas los de alimentos y supusieron unas 3/4 partes de la demanda acumulada de artículos duraderos. (En realidad, fue todavía mayor si incluimos los gastos de alojamiento; en el estudio de la CEPAL éstos se computaron como servicios, lo que explica la muy alta participación relativa de los servicios en los gastos totales.) La participación relativa del 5 por ciento del escalón superior de renta y del 50 por ciento del escalón inferior en la demanda conjunta de otras clases de bienes fue la siguiente: alimentos, 9.5 por ciento y 32 por ciento; productos textiles, calzado y ropa, 33 por ciento y 11.5 por ciento; otros productos industriales, 39 por ciento y menos del 12 por ciento.

La conclusión es clara. Las perspectivas de una futura expansión de la producción de bienes I depende del acceso a niveles de renta más altos por parte de mayores sectores de población.

La misma se aplica, a fortiori, a los bienes D, aunque deben hacerse aclaraciones a este respecto:

a) las proyecciones de la demanda de bienes D son más complejas, porque se precisa, de una parte, evaluar adecuadamente la demanda diferida en las etapas iniciales de producción a causa de las restricciones de importación y, de la otra, hacer previsiones respecto al probable ritmo de renovación de esos bienes. No sería sorprendente en absoluto que la demanda de bienes D se debilitase durante los años próximos, incluso entre los grupos de renta más alta de la población de América Latina;

/b) por

b) por razones de justicia social y a consecuencia de medidas de redistribución de la renta, la demanda de varios bienes D puede (y, en opinión del autor, debe) estabilizarse o incluso al mismo tiempo decrecer por un período de tiempo considerable. Es posible suponer desde el punto de vista teórico una sociedad que disfrute de una renta media per cápita mucho más alta que la América Latina en la hora presente con una estructura bastante justa de distribución de la renta, de forma que se reduzca el número de personas en el sector de consumo de los productos D.[14/] En términos más generales, la actual estructura del consumo en los países industriales avanzados, aunque ejerce una innegable atracción tanto en los países socialistas como en los países en desarrollo, no ha de tomarse como modelo ni como imagen del futuro estado de cosas. Las sociedades "opulentas" del día de mañana quizá presten mayor atención a los servicios públicos, restaurando así el equilibrio entre el consumo privado de bienes y la prestación pública de servicios, tan claramente ausente de la sociedad industrial occidental.[15/]

En cualquier circunstancia, no parece muy alentador el margen para un considerable aumento adicional de la producción industrial de América Latina mediante la expansión de las industrias de bienes D, incluso si fuese a prevalecer la actual distribución extremadamente irregular y socialmente injusta de la renta. (Se puede todavía aducir que la carencia de medidas que favorezcan la redistribución de la renta social y la expansión consiguiente de la demanda de bienes I afectaría, más tarde o temprano, a las ganancias de esas secciones de los sectores superiores relacionados con la producción de bienes I, reduciendo sus gastos en bienes D. Podría seguirse una recesión grave, que afectaría a todo el sector manufacturero.)

14/ Naturalmente, los umbrales de cada categoría de bienes D difieren y varían como una función del precio y de la preferencia (por ejemplo, utilidad y moda). Un refrigerador se comprará probablemente antes que una motocicleta y, en todo caso, antes que un automóvil, mientras que el aparato acondicionador se aire se adquirirá después pese a que su precio es inferior al de un coche.

15/ Seguimos la tesis de J.K. Galbraith sobre este tema (Véase "Affluent Society", Nueva York, 1958) para subrayar que se comparte también por personas no sospechosas de ideas socialistas.

/En cuanto

En cuanto a la demanda de bienes F, con toda probabilidad aumentará a una tasa relativamente rápida en todos los casos, sin llegar al extremo de un desastre económico y social que conduzca a un empeoramiento adicional del nivel del consumo de la gente pobre. Incluso en el supuesto de rentas per cápita constantes (que constituye indudablemente una hipótesis desagradable), la demanda crecería pari passu con el aumento de la población, v.g. en América Latina cerca del 3 por ciento anual, imponiendo al sector agrícola una tarea de tremenda magnitud. En realidad la siguiente ecuación es aproximadamente cierta:

$$f = p + ey$$

donde: f - tasa de aumento de la demanda de bienes F

p - tasa de aumento de la población

e - elasticidad-renta de la demanda de bienes F

y - tasa de aumento de la renta personal per cápita.

Así pues, donde y es positivo, f supera a p. Como en general la elasticidad-renta total de la demanda de productos alimenticios en América Latina puede estimarse como mínimo en 0.5 por ciento,[16/] cada 1 por ciento de aumento en la renta personal per cápita genera un medio por 100 de aumento en la demanda de bienes F por encima del 3 por ciento anual del incremento de esta demanda, computándola sobre la base del aumento de la población y en la hipótesis de una renta regular per cápita. Así las cosas, la demanda de alimentos excederá probablemente a la oferta en la mayor parte de los países de América Latina, incluso en el supuesto de un esfuerzo mayor que hasta lo presente por parte de la producción. De ahí la probable persistencia de las presiones inflacionistas con todas sus consecuencias regresivas en la distribución de la renta. Al afectar a los obreros urbanos y a los perceptores de salarios, la inflación limita aún más el mercado de bienes I. Como el alza

---

16/ Según estimaciones de la FAO (Produit agricoles - projections pour 1970, Roma 1962), la elasticidad-renta para la totalidad de los productos alimenticios en términos de precios abonados al campesino fue de 0.58 en México en 1958. Huelga decir que los coeficientes de elasticidad varían de acuerdo con la clase de bienes y con los diferentes grupos de renta. Existen, además, diferencias marcadas de un país a otro y entre las poblaciones urbanas y rural. Para un estudio más a fondo de esta cuestión, véase mi obra "Levels of Satiety and Rates of Growth" en Essays in honour of M. Kalecki, Varsovia, 1964, pp. 343-363.

/de precio

de precio de los bienes F favorece a los intermediarios y propietarios de tierras, y no a los campesinos y obreros agrícolas (y esto parece constituir la regla con algunas excepciones), dicha alza no se traduce por sí misma en una demanda adicional de bienes I. El único beneficiario, por lo que respecta al mercado, son los fabricantes de bienes D, que compran los propietarios de tierras y comerciantes, y en un menor grado los productores de bienes M y R cuyo destino es la agricultura. Ello realza todavía más la base inconsistente en que se fundamenta la expansión irracional de las industrias productoras de bienes D.

El análisis anterior de la demanda nos lleva a la conclusión de que en los planes de desarrollo debe prestarse atención muy especial a los tres cometidos siguientes:

1) expansión de la producción del sector agrícola, y más específicamente de la producción de bienes F;

2) ampliación del mercado para los bienes I (naturalmente la realización del primer cometido, de llevarse correctamente a cabo, permitiría en gran medida obtener automáticamente el segundo, puesto que los campesinos gastarían más en bienes I);

3) limitar la expansión adicional de las industrias que fabrican bienes D.

Así pues, nuestra descripción de una economía en desarrollo con oferta limitada necesita completarse por lo que hace a la demanda de bienes I. Sin embargo, los problemas básicos de desarrollo estriban en mejorar la utilización de los recursos escasos de forma que se aumenten las posibilidades de crecimiento a largo plazo.

D. DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES EN EL MERCADO VERSUS PLANIFICACION EFICAZ

A esta altura hay que preguntarse cuál es la razón de que en muchos países de América Latina el desarrollo haya sido desequilibrado y se haya probado en definitiva que obedece al sistema del "crecimiento maligno". A nuestro juicio, las razones se encuentran fundamentalmente en el papel predominante desempeñado por el mercado en materia de distribución de las inversiones.

/Algunos economistas

Algunos economistas de América Latina y muchos políticos continúan todavía creyendo que el criterio del beneficio es racional y que siempre que una inversión es rentable y ortodoxa desde el punto de vista de la Banca se ajusta eo ipso al criterio del beneficio social. Todo nuestro análisis lleva a una posición diametralmente opuesta; una política sana de inversión debe basarse en objetivos de inversión establecidos en el plan en razón a consideraciones independientes por completo de la cuantía del beneficio de la empresa individual. Una vez fijadas las prelaciones, será posible entonces ajustar las políticas crediticia y fiscal (incluyendo la concesión de subsidios en algunos casos justificados, v.g. a ciertas líneas de producción exportables), de forma que se induzca al capital privado a realizar inversiones acordes con el plan. Pero, al mismo tiempo, es menester impedir la inversión privada en proyectos considerados no adecuados con independencia de su posible rentabilidad. No puede haber crecimiento acelerado sin una política de austeridad (O. Lange solía decir al respecto que una economía en desarrollo es una economía de guerra). Y la austeridad debe iniciarse limitando las inversiones que faciliten una mayor expansión del sector de bienes L. En otras palabras, es preciso prevenir, de una parte, un excesivo crecimiento de la demanda de bienes L, principalmente con medidas fiscales adecuadas (se requiere tanto un mayor gravamen de los impuestos directos sobre las clases pudientes, como unos impuestos indirectos y derechos arancelarios de carácter progresivo y ad valorem que graven los bienes L). Por otra parte, no hay por qué preocuparse de dejar sin satisfacer totalmente la demanda de ciertos artículos de "lujo". Las elasticidades-renta de la demanda deben respetarse estrictamente sólo en lo que hace a los bienes E.

Ahora bien, es posible sostener que en países con una distribución irregular de la renta social agravada, además, por la inflación, las tasas de beneficio son particularmente altas en el sector L que atrae, por consiguiente, una buena parte de los ahorros disponibles para inversiones, tanto privadas como públicas.[17/]

17/ En la medida en que éstos financian el sector privado o le proveen de una infraestructura de transportes y energía y de materias primas y productos intermedios para el proceso productivo.

/Dos clases

Dos clases de inversiones dentro del sector L tendrán preferencia con toda probabilidad: la construcción de apartamentos lujosos [18] y el establecimiento de industrias sustitutivas de la importación que produzcan artículos semiduraderos y duraderos, que van desde los artículos para el hogar hasta los automóviles. Estas industrias sustitutivas de la importación disfrutan, debido a los problemas del balance de pagos, el tipo más seguro de protección, es decir, restricciones drásticas y eficaces a la importación sobre productos análogos a los producidos en el país. Su público consumidor - pequeño en número pero pudiente - está dispuesto a pagar cualquier precio por los "bienes de prestigio", y las tasas de beneficio pueden, en consecuencia, elevarse de manera vertiginosa aunque los costos de producción sean extremadamente altos debido a la ineficiencia y la falta de las economías de producción en gran escala. En realidad, ninguna de las pretendidas ventajas de la libre competencia se materializa cuando el mercado es imperfecto;[19] en el supuesto límite (por ejemplo, la industria del automóvil en varios países de América Latina), la competencia conduce a una división del mercado entre varios fabricantes, quienes a pesar de producir en condiciones muy antieconómicas obtienen grandes beneficios, puesto que operan bajo un régimen de oligopolio y fijan prácticamente a su voluntad los precios de venta.[20] Ello explica, v.g. por qué las industrias privadas pueden ser rentables aunque su capacidad real de producción no se utilice al máximo.

18/ El sector de la construcción se lleva una parte sustancial (casi la mitad) de la inversión total en América Latina. En América Central el porcentaje correspondiente es aún mayor y sobrepasa el 60 por ciento. Existen razones fundadas para creer que esta fuerte participación del sector de la construcción en las inversiones totales se debe al auge de la edificación de viviendas lujosas.

19/ La imperfección del mercado, incluyendo al capital y al trabajo, es una característica presente en todos los países en desarrollo con economía mixta. Esta es la razón de que todos los esquemas neoclásicos de crecimiento, que asumen un mercado perfecto y plena movilidad de los factores de producción, no reflejen la realidad de las cosas.

20/ Ese es el motivo de que la ausencia de beneficios en la empresa pública, no debe tomarse como prueba de su mayor ineficiencia en comparación con la rentabilidad de la mepresa privada, sin examinar cuidadosamente los costos de producción y los precios de ambas.

/Así pues,

Así pues, la distribución de las inversiones en el mercado agravará necesariamente el desarrollo desequilibrado de la economía; mientras que este desequilibrio en la era preindustrial demanaba de una fuerte concentración de las inversiones en la producción exportable (con frecuencia el monocultivo o la minería), en la actualidad se da preferencia al sector L, añadiendo un nuevo desequilibrio al ya existente. Los desequilibrios regionales también aumentarán probablemente, pues la inversión industrial tenderá a concentrarse en los sectores en que pueda gozar de las economías externas.

Los efectos perniciosos del crecimiento en función del mercado se vieron agravados en muchos países de América Latina mediante una política de apoyo indiscriminado a la industrialización y a la sustitución de importaciones sobre todo cuando adoptó la forma de importaciones de maquinaria y equipo financiados por entradas de capital extranjero que, en consecuencia, no gravitaban a corto plazo en el balance de pagos. Es claro que no somos enemigos de la industrialización; consideramos que la única estrategia viable para la mayoría de los países en desarrollo consiste precisamente en fomentar la sustitución de importaciones.[21/] Pero para alcanzar esta meta durante un período largo de tiempo, es absolutamente necesario fijar con todo cuidado un orden de prelación en materia de inversión, a fin de evitar al término de la etapa un alud de sustitución de importaciones [22/] cuya realización no ofrezca dificultades que se lleven a cabo principalmente en los sectores L y E. Además, queremos insistir una vez más en este extremo, desde el punto de vista de una estrategia a largo plazo de desarrollo acelerado, la sustitución de importaciones de un amplio número de bienes L constituye un despilfarro de recursos, pues el consumo de estos productos puede posponerse por completo. Se debe limitar y no fomentarse la inversión en industrias que produzcan artículos "de lujo", cualesquiera que sean las facilidades de pago que se ofrezcan para financiar las importaciones del

---

21/ Véase sobre este tema nuestro libro "Foreign Trade and Economic Development of Underdeveloped Countries", Bombay, 1965, reproducido en parte en "Obstáculos al Desarrollo y Planificación", México, 1967.

22/ Véase sobre este particular R. Prebisch, CEPAL, "Hacia una dinámica de desarrollo latinoamericano", Santiago, 1963.

/equipo necesario,

equipo necesario,[23] y explorarse con todo cuidado las posibilidades de alcanzar al menos cierto grado de sustitución de importaciones en los productos M y R (para no citar los productos agrícolas E). La sustitución de importaciones en los productos M y R es más difícil de conseguir y puede exigir inversiones cuantiosas, pero en compensación existen posibilidades ilimitadas de sustituir en una economía en expansión las importaciones potenciales de M y R. Al progresar en la sustitución de importaciones de muchos productos I y de algunos D, perteneciendo ambos a los artículos "esenciales" y a la escala inferior de los "no esenciales", habremos determinado los recursos disipados en inversiones precipitadas o innecesarias por completo en la producción de muchos otros bienes y servicios L para una expansión anticipada y más rápida de las industrias que fabrican M y R,[24] y para la creación de posibilidades nuevas de producir bienes y servicios E (incluyendo proyectos de viviendas populares). Es claro que la inversión debe armonizarse de forma que se haga el mejor uso de los recursos existentes y se evite en lo posible la aparición de estrangulamientos, de una parte, y la no utilización de recursos, de la otra. Para decirlo en forma inversa: creemos que una planificación eficaz habría evitado que muchos países de América Latina hubiesen incurrido en la falacia del "crecimiento maligno".

23/ Un problema diferente por completo es el de la frecuente exageración de los efectos de la sustitución de importaciones, si se toma en consideración las necesidades de importación que entrañan las industrias sustitutivas de la importación y la salida de divisas por los conceptos de loyalties, beneficios expropiados, pagos por asistencia técnica, etc., los efectos netos de la sustitución de importaciones pueden ser insignificantes.

24/ Naturalmente, tanto el esquema como la secuencia del desarrollo de las industrias de artículos M y R debe estudiarse cuidadosamente, teniendo en cuenta los recursos naturales del país, su posición en la división internacional del trabajo, sus disponibilidades de capital y técnica, así como el tamaño del mercado. Sin embargo, incluso en países pequeños y pobres, debe existir, como regla general, algún espacio para las industrias de maquinaria, aunque sea tan solo para preparar el camino a la futura industrialización y capacitar a la mano de obra.

E. CONDICIONES MINIMAS PARA UNA PLANIFICACION EFICAZ

¿Cuáles son, pues, las condiciones mínimas para una planificación eficaz en una "economía mixta", es decir, en una economía en que un sector público dinámico, pero comúnmente reducido, coexiste con un sector privado considerable (moderno o tradicional)?

A nuestro juicio, son tres. Para planificar con eficacia, esto es, para poder fijar simultáneamente objetivos realísticos y políticas de ejecución con alguna probabilidad de éxito, se precisa establecer controles directos sobre el proceso de inversión y sobre las operaciones de comercio exterior, así como controlar indirectamente los precios mediante una política agrícola adecuada.

Veamos someramente cada una de estas condiciones.

1. Control de inversiones

De nuestras consideraciones sobre el "crecimiento maligno", se deduce que la política para conseguir un crecimiento acelerado a largo plazo no puede consistir simplemente en incrementar al máximo las inversiones sino que deben evitarse las inversiones indeseables, es decir, las inversiones en proyectos que no gozan de preferencias desde el punto de vista social y que en el plan no se prevea que perjudiquen a largo plazo el proceso de crecimiento. A juicio del autor, no existe otro medio práctico de alcanzar este objetivo que condicionar las inversiones privadas [25/] a autorización por parte de las autoridades competentes, tomando en cuenta al menos la línea elegida de producción y la localización propuesta de la nueva planta. En el caso de proyectos de cierta envergadura, debe examinarse además por un panel competente de expertos la tecnología propuesta a fin de escoger la mejor de las tecnologías disponibles, teniendo en cuenta parámetros tales como la relación capital-producción y el impacto en las importaciones tanto desde el punto de vista de la planta como el proceso de producción. La autorización debe abarcar también las inversiones en vivienda, lo que puede conseguirse con toda facilidad aumentando la esfera de la costumbre actual de controlar los proyectos desde el punto de vista técnico y urbanístico.

25/ La autorización no debe afectar a inversiones menores, para evitar medidas administrativas complejas, siempre que la trascendencia de la inversión prevista sobre la economía nacional sea insignificante.

/Ahora bien,

Ahora bien, la implantación de controles directos sobre las inversiones privadas debe ir emparejada con una política dinámica encaminada a atraer el capital privado a inversiones sobre proyectos que gocen de una prioridad social muy alta y se acomoden al plan. Se requiere para ello una amplia serie de medidas fiscales, crediticias y administrativas bien conocidas, que deben aplicarse de manera selectiva y flexible, a fin de graduar los beneficios concedidos de acuerdo con la prioridad de que goce el proyecto, y desalentar a las inversiones no deseables.[26] A pesar de todos estos incentivos, es posible que el capital privado no acuda a las inversiones previstas por el plan y en vez de un crecimiento acelerado se producirá una recesión del tipo característico de las economías industriales en desarrollo. Por lo tanto, el Estado debe estar dispuesto a complementar la inversión privada y a financiar o llevar a cabo los proyectos indispensables para el éxito del plan pero que no atraen a la inversión privada. Cuanto mayor sea la participación relativa del ahorro público en el ahorro total [27] y del sector público en la economía nacional, más fácil será la tarea. La razón de ello es que el sector público puede estar implicado en la realización del plan, mientras que el sector privado busca fundamentalmente elevar al máximo los beneficios de la empresa.

2. Control del comercio exterior

Las divisas ejercen el papel de comodín en la técnica de planificación, ya que siempre es posible salvar las deficiencias de la producción doméstica mediante importaciones adicionales. No es de extrañar, pues, que las divisas se hayan convertido en el recurso más escaso para la mayor parte

---

26/ Y así reducir el número de casos en que se requerirá por parte de las autoridades decisiones administrativas de carácter negativo. Por lo común estos supuestos se presentarán sólo en algunas industrias de artículos D y en la edificación de viviendas de lujo, actividades que ocupan el primer lugar en la lista de inversiones que rinden mayor beneficio y que, al mismo tiempo, figuran en el último lugar de las prelaciones sociales.

27/ Además el Gobierno puede invertir sin desequilibrar la economía hasta el límite de los ahorros privados retenidos. En países donde se atesora joyas, oro y moneda extranjera, es un importante dato a tener en cuenta, aunque se da el factor perturbador de sus repercusiones en el balance de pagos.

/de los

de los países en desarrollo, siempre que se intenta acelerar la tasa de crecimiento de la economía, y que en último término la barrera del comercio exterior fije un límite a la tasa general de crecimiento. En estas circunstancias, se hace precisa la intervención del Estado en el comercio exterior, a fin de garantizar la mejor utilización de la capacidad existente de importación, de acuerdo con el orden de prelación establecido en el plan, así como para elevar al máximo la renta real de las exportaciones.

La primera tarea implica, al menos, bien sea algún tipo de licencia de importación o algún tipo de operación bajo el sistema de cambios múltiples, seguida de la vigilancia de los precios de importación, para evitar al menos los más flagrantes casos de precios exagerados y la consiguiente salida de recursos. También puede precisarse la participación directa del sector público en las operaciones de comercio exterior. El ámbito de los controles y las soluciones de tipo administrativo que se adopten dependen de decisiones específicas que, a su vez están en función de una parte, del grado de audacia de la política intervencionista seguida, y de la otra, de las condiciones peculiares de cada país correspondiente, de la naturaleza del producto en cuestión, de la distribución geográfica de las importaciones, etc. Sin entrar en detalles respecto de la discusión de estos problemas, nos limitaremos a tres observaciones de carácter más general.

a) A nuestro juicio, existe una falta de consistencia entre los esfuerzos desplegados a escala internacional por los países en desarrollo con la mira de introducir un grado razonable de intervención en los mercados mundiales, y la creencia extendida de la ventaja presunta de basar el comercio exterior de cada país en el libre juego de las fuerzas del mercado. Esta idea, sin embargo, está muy arraigada, pese a haber sido refutada por experiencias amargas de muchos países en desarrollo;

b) El argumento de la inoperancia de los servicios administrativos establecidos para controlar las importaciones en muchos países es válido por lo que hace a la exposición de los hechos. Pero la conclusión a que comúmente se llega de que los controles deben abolirse en todos los casos, constituye una conclusión non-sequitur. Es menester adoptar medidas que simplifiquen y racionalicen los procedimientos empleados, así como reducir al mínimo la corrupción, pero no prescindir del método;

/c) Una

c) Una importante forma de mejorar la prestación de los servicios relacionados con el control de las importaciones debe consistir en prescindir de criterios simples y erróneos tales como, por ejemplo, la protección indiscriminada a las importaciones de toda clase de maquinaria, sin tomar en consideración si esas importaciones fomentarán las inversiones deseables o indeseables, si promoverán la sustitución de importaciones que posean una alta prelación social, o contribuirán a una expansión del sector L. Las prelaciones, por lo que hace a las importaciones, pueden sólo formularse racionalmente dentro del marco de un plan global, no debiendo considerarse perjudicial el mantenimiento de importaciones de esa naturaleza.

Veamos ahora la segunda tarea, la de hacer máxima la renta real que se obtenga de las exportaciones. Ello entraña, de una parte, aumentar el grado de control de las actividades de las empresas en manos extranjeras, a fin de reducir el margen de beneficios que se expatría de las diversas partidas del balance de pagos (ingresos por capital, asistencia técnica, royalties, licencias, etc.) y mediante la reducción del precio de las exportaciones y el aumento del precio de las importaciones necesarias a la producción exportable.

De otra parte, debe formularse algún sistema de subsidios a determinadas exportaciones, emparejado con derechos a la exportación sobre otros productos más rentables, con el fin de aumentar el volumen de exportaciones al nivel deseable. Naturalmente, es siempre posible aumentar las exportaciones adicionales, lo que requiere, sin embargo, un subsidio cada vez mayor que hace desaparecer las ventajas de las ganancias adicionales de divisas. Hasta donde se debe llegar en términos de costo marginal neto doméstico por unidad de moneda extranjera obtenida, es un asunto que requiere una delicada e importante decisión que deben adoptar las autoridades de planificación y que ha de revisarse periódicamente en función de las posibles oscilaciones de la relación real de intercambio.28/

28/ Un argumento similar es válido para optar por una inversión orientada hacia el comercio exterior incorporada en el plan, es decir, proyectos de promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones. Los beneficios en términos de exportaciones adicionales o sustitución de importaciones tiene su contrapartida en un volumen creciente de inversiones, continuando en la lista de posibles proyectos, clasificados en función de la relación creciente capital-producción.

/La decisión

La decisión dependerá, por ejemplo, del costo (y de la posiblidad real) de acelerar alternativamente la producción de artículos sustitutivos de importaciones.

3. Control indirecto de los precios

Como se dijo anteriormente, consideramos que el proceso de crecimiento no debe tener carácter inflacionario, por razones no sólo de conveniencia económica sino sobre todo, por motivos de equidad social. En consecuencia, es imperativo mantener estable los precios en la producción doméstica de los artículos E, tanto más cuanto que es imposible eliminar por completo el impacto de las oscilaciones negativas en la relación real de intercambio. No creemos, empero, que este objetivo pueda alcanzarse con medidas administrativas, salvo en el caso improbable de un sistema de distribución amplio y factible, basado en el racionamiento, sin la subsiguiente aparición de un mercado negro. El único camino consiste, por conciguiente, en una política agrícola dinámica que pueda garantizar una oferta elástica de los artículos básicos E, junto con medidas encaminadas a reducir la presión de la demanda de artículos E por parte de la población empleada en el sector L limitando el ritmo de expansión del empleo en este sector. Esta política debe, al mismo tiempo, fomentar la transformación estructural de la agricultura tradicional y de las vetustas relaciones de producción, con la mira de mejorar la parte de los sectores más necesitados de la población rural y promover la expansión de la producción en tal forma que equilibre la oferta del superávit comercializable [29/] con la demanda del mismo. Debe formularse, por lo tanto, en el plan una política agrícola activa, que constituya a la vez una condición de la planificación eficaz.

29/ El consumo propio de los campesinos debe deducirse de ambos términos de la ecuación. Con toda probabilidad aumentará más que proporcionalmente en las primeras etapas de transformación de la agricultura tradicional, al igual que la primera reacción natural de las personas subalimentadas es comer más siempre que surge esa posibilidad. Con independencia de que ello dificulte el abastecimiento de los centros urbanos, debe acogerse como un primer paso hacia la consecución de un importante fin social.

F. POLITICA DE CRECIMIENTO ACELERADO

Podemos ahora exponer algunas medidas más concretas que pueden, a nuestro juicio, acelerar la movilización de los recursos domésticos para obtener un crecimiento acelerado. Trataremos, primeramente, de aquellas medidas encaminadas a mejorar el funcionamiento económico de los países de América Latina mediante una mejor utilización de los recursos existentes, para, después, estudiar de una parte, los medios de incrementar el volumen de ahorro, y de la otra parte, el superávit comercializable de los artículos E que, en última instancia, fija un límite a la expansión del empleo no agrícola, y así junto con las disponibilidades de divisas para financiar las importaciones que entrañen el proceso de inversión,[30/] establece un límite físico a la financiación del crecimiento acelerado.

1. Aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles

Contrariamente a una creencia muy extendida, la participación relativa del ahorro doméstico bruto en el Producto Nacional Bruto de muchos países de América Latina es muy alta. En 1963-65 el promedio fue superior al 20 por ciento en Perú y Venezuela, y osciló del 15 por ciento al 19.9 por ciento en Argentina, Brasil, Colombia, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Trinidad y Tobago.[31/] Los porcentajes actuales de ahorro pueden ser superiores, si tomamos en consideración las inversiones no monetarias que en algunos países adquieren considerable importancia.[32/] Sin embargo,

---

30/ Las deficiencias en la oferta de los artículos E pueden obedecer, naturalmente, a las importaciones adicionales, pero esto reducirá por lo tanto la disponibilidad de moneda extranjera para importar bienes de equipo.

31/ Véase UNCTAD, "La movilización de los recursos internos por los países en desarrollo", TD/B/C.3/28, 26 de enero de 1967, p. 16.

32/ Nos referimos aquí, en particular, a la puesta en cultivo de nuevas tierras con escasamente desembolso alguno de capital.

/esos países

esos países no obtienen tasas altas de crecimiento, siendo Argentina el caso extremo. Las altas relaciones globales capital-producción que se dan en muchos países de América Latina ponen de manifiesto una estructura de inversiones no aconsejable, orientada manifiestamente hacia la construcción pública y privada de lujo, y quizá una excesiva concentración en proyectos de infraestructura [33/] así como también una innecesaria fe en las técnicas del uso del capital en gran densidad (la edificación y la construcción debe incluirse aquí una vez más). Este último extremo fue puesto de manifiesto con el Simposio Latinoamericano de Industrialización, que se celebró en Santiago en marzo de 1966.[34/] Aunque en algunos sectores la única tecnología disponible es el uso intensivo del capital, existen otros campos donde debe hacerse una elección cuidadosa entre la serie de tecnologías que en algún momento se han utilizado por otros países, teniendo presente sobre todo los costos relativos locales del capital y del trabajo. Existe, además, la necesidad de estimular la investigación tecnológica local para resolver, de una parte, problemas que no padecen otros países más industrializados y, de la otra, para promover el progreso técnico en el empleo intensivo del trabajo.

La falta de una política activa en materia de elección de tecnologías está íntimamente ligada a la ausencia evidente de objetivos en materia de trabajo en la planificación de los países de América Latina.[35/]

33/ Se da a menudo como consecuencia de una peculiar "teoría del desarrollo" formulada en los años de postguerra por el Banco Mundial y que todavía se comparte por algunos gobiernos, en virtud de la cual los fondos públicos, domésticos o extranjeros, deben invertirse exclusivamente en la infraestructura, dejando las inversiones directamente productivas a la iniciativa privada. Cuando la oferta de fondos públicos es, por una u otra razón, muy abundante, puede destinarse a un gran volumen de inversiones en proyectos de infraestructura.

34/ Véase "Informe del Simposio Latinoamericano de Industrialización", Nueva York, 1966, p. 41.

35/ Véase el documento sobre "Experiencia y problemas relacionados con la ejecución del plan de desarrollo", presentado por la CEPAL al Comité de Planificación del Desarrollo, E/AC.54/L.13, 9 de marzo de 1967, p. 25.

/Las medidas

Las medidas encaminadas a disminuir la relación global capital-producción deben ir acompañadas por una estricta observancia de los controles sobre el comercio exterior y sobre las actividades del capital extranjero (incluyendo medidas más radicales y eficaces para impedir la salida de capitales propiedad de latinoamericanos), a fin de obtener más recursos del presente volumen de comercio.

2. Mayor ahorro mediante la redistribución de la renta

El volumen de ahorro doméstico puede incrementarse sustancialmente en prácticamente todos los países de América Latina mediante una redistribución de la renta social. El aumento de la inversión debe ir pari passu con un incremento sustancial de las rentas de los estratos pobres de la población. El argumento frecuentemente aducido de que en los países pobres la proporción relativa de ahorro no puede incrementarse so pena de reducir todavía más el bajo nivel de vida no es aplicable en una sociedad caracterizada por desigualdades manifiestas de renta. Para ilustrar nuestra afirmación, vemos a comparar dos vías hipotéticas de crecimiento para una economía con la siguiente distribución inicial de renta.

Consumo de las minorías pudientes (más del 10 por ciento de la población) C_e = 40 por ciento consumo popular (90 por ciento de la población) C_p = 50 por ciento; inversiones 10 por ciento.

Asumimos durante nuestra hipótesis una relación constante de capital-producción igual a 2.5.

La hipótesis "A" presupone un crecimiento regular del 4 por ciento anual, con una distribución constante de la renta (cuadro 1).

La hipótesis "B" parte de la misma posición inicial y asume que la participación relativa de Cp permanece constante a lo largo de todo el período de tiempo considerado, mientras C_e se incrementa durante los cinco primeros años al ritmo del 1/4 de la tasa global de crecimiento y, a partir de entonces, al ritmo de crecimiento de la economía. Los "beneficios" que dimanan de una tasa de crecimiento más baja de C_e en comparación con la de la economía, se transfieren a I. A medida que la relación capital-trabajo permanece constante (e igual a 2.5 como en la hipótesis precedente), la tasa de crecimiento se acelera y sobrepasa el 6.5 por 100 en el sexto año (t_6) para estabilizarse a partir de entonces. (Cuadro 2.)

/Cuadro 1

Cuadro 1 Hipótesis "A"

CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA SIN CAMBIOS EN LA DISTRIBUCION DE LA RENTA
(RELACION CAPITAL-PRODUCCION = 2.5, r = 4 POR CIENTO)

	t_0	t_1	t_2	t_3	t_4	t_5	t_6	t_7	t_8	t_9	t_{10}
Renta nacional y	100	104	108.2	112.5	117.0	121.7	126.5	131.6	136.9	142.4	148.1
Consumo popular C_p	50	52	54.1	56.2	58.5	60.8	63.3	65.8	68.4	71.2	74.0
Consumo de las minorías C_e	40	41.6	43.3	45.0	46.8	48.7	50.6	52.6	54.8	57.0	59.3
Inversiones I	10	10.4	10.8	11.2	11.7	12.2	12.6	13.2	13.7	14.2	14.8
Tasa de crecimiento r		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4

Cuadro 2 Hipótesis "B"

CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA CON CAMBIOS EN LA DISTRIBUCION DE LA RENTA
(RELACION CAPITAL-PRODUCCION = 2.5; r AUMENTA DE 4 POR CIENTO
EN t_1 A MAS DE 6.5 POR CIENTO EN t_6 PARA ESTABILIZARSE
A PARTIR DE ENTONCES)

	t_0	t_1	t_2	t_3	t_4	t_5	t_6	t_7	t_8	t_9	t_{10}
Renta nacional y	100	104	108.6	114.0	120.2	127.5	136.0	145.0	154.4	164.4	175.1
Consumo popular C_p	50	52	54.3	57.0	60.1	63.7	68.0	72.5	77.2	82.2	87.5
Consumo de las minorías C_e	40	40.4	40.8	41.3	41.9	42.5	45.9	48.9	52.1	55.5	59.1
Inversiones I	10	11.6	13.4	15.6	18.2	21.2	22.1	23.6	25.1	26.7	28.5
Tasa de crecimiento r		4	4.38	4.95	5.48	6.04	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5

/Los resultados

Los resultados se comparan en los gráficos 6 a), 6 b), 6 c) y 6 d). En la hipótesis "B" y C_p son mayores desde el mismo principio, y en el año t_{10} C_p (así como la renta nacional Y) sobrepasa el nivel alcanzado en la hipótesis "A" en casi 19 por ciento y aumenta a una tasa mayor en un 62.5 por ciento. El volumen de inversiones en el año t_{10} es casi doble en la hipótesis "B" que bajo la hipótesis "A" a expensas únicamente de C_e que, sin embargo, en el año t_{10} es prácticamente el mismo en ambos supuestos, para aumentar a partir de ahí a una tasa mucho más alta en la hipótesis "B". Obsérvese, sin embargo, que en ningún momento ha cesado de aumentar C_e.

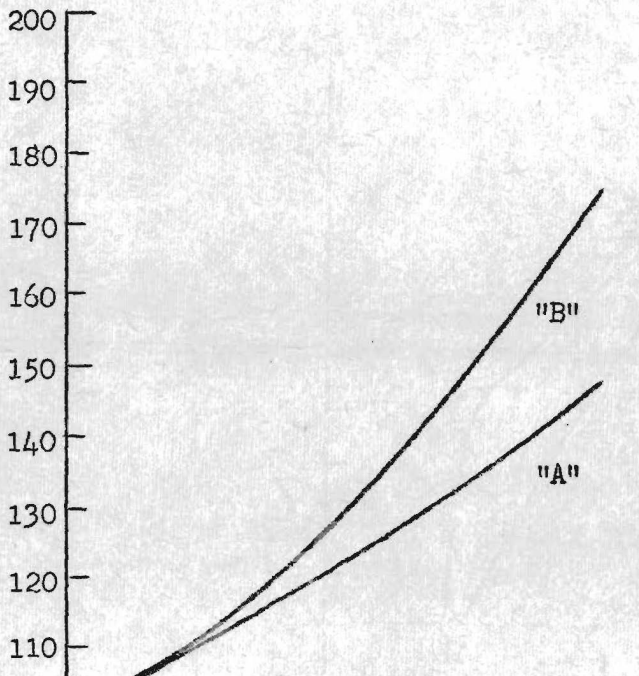
La redistribución de la renta bosquejada en la hipótesis "B" consiste en incrementar la parte relativa de la inversión a partir de 10 por ciento inicial en algo más del 16 por ciento a expensas de la participación relativa de C_e. Como la operación se proyectó en un período base de 5 años, en el marco de una economía en crecimiento, no se precisa sacrificio alguno en el nivel de C_e.

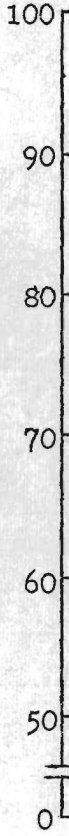
Naturalmente, pueden preverse políticas más audaces que lleven a cabo cambios drásticos en la distribución de la renta. Sin embargo, nuestro ejemplo es escogió de forma que mostrara que puede alcanzarse un progreso sustancial incluso sin necesidad de preconizar reformas políticas, drásticas, mediante la imposición de limitaciones relativamente moderadas y temporales no sobre el nivel absoluto de C_e sino en su tasa de crecimiento. Esta estrategia descrita por nosotros debe considerarse, por lo tanto, como un objetivo mínimo que, pese a todas sus ventajas obvias, todavía está pendiente de llevarse a cabo en la mayor parte de los países en desarrollo.

/Gráfico 6 a)

Gráfico 6

a) CRECIMIENTO DE LA RENTA NACIONAL Y





/Gráfico 6 c)

b) CRECIMIENTO DEL CONSUMO POPULAR C_P

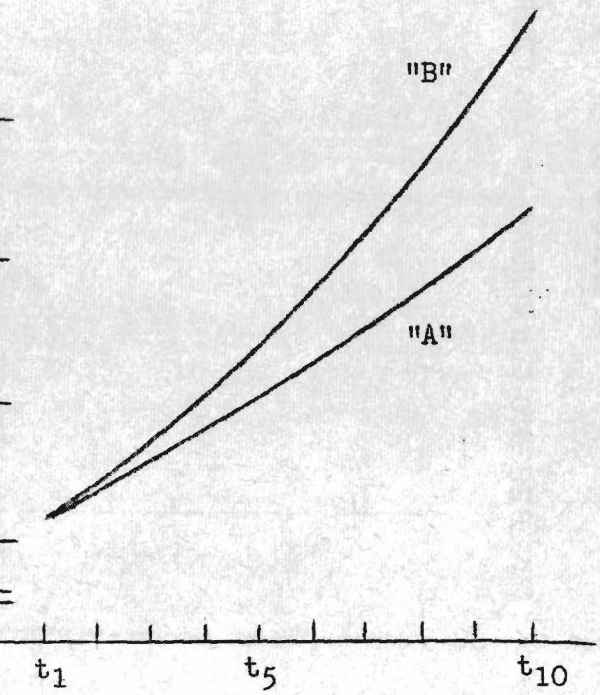
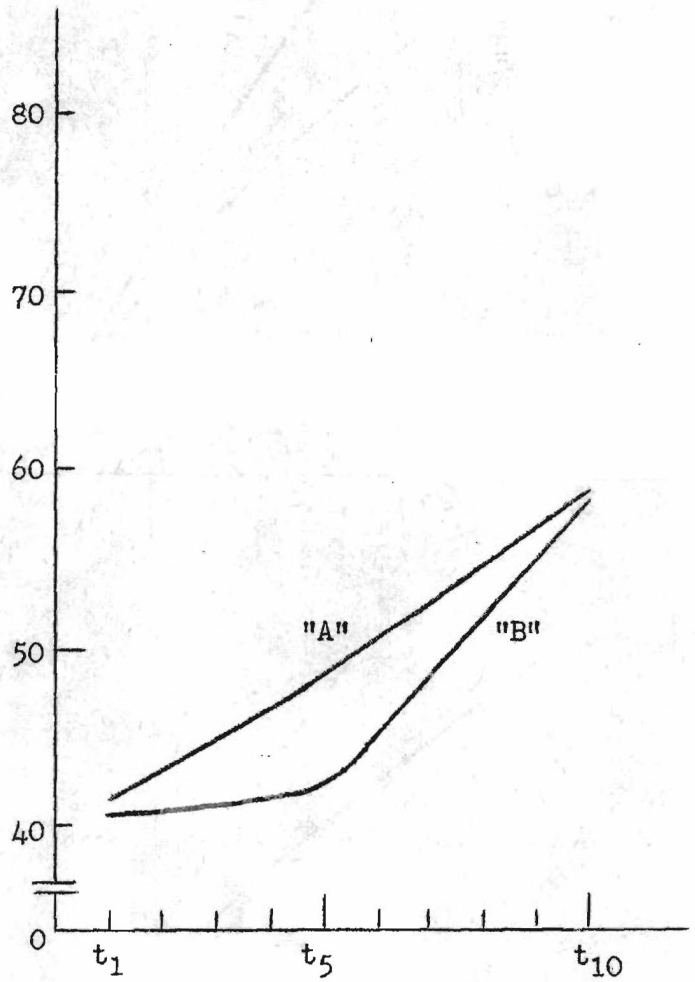


Gráfico 6 c)

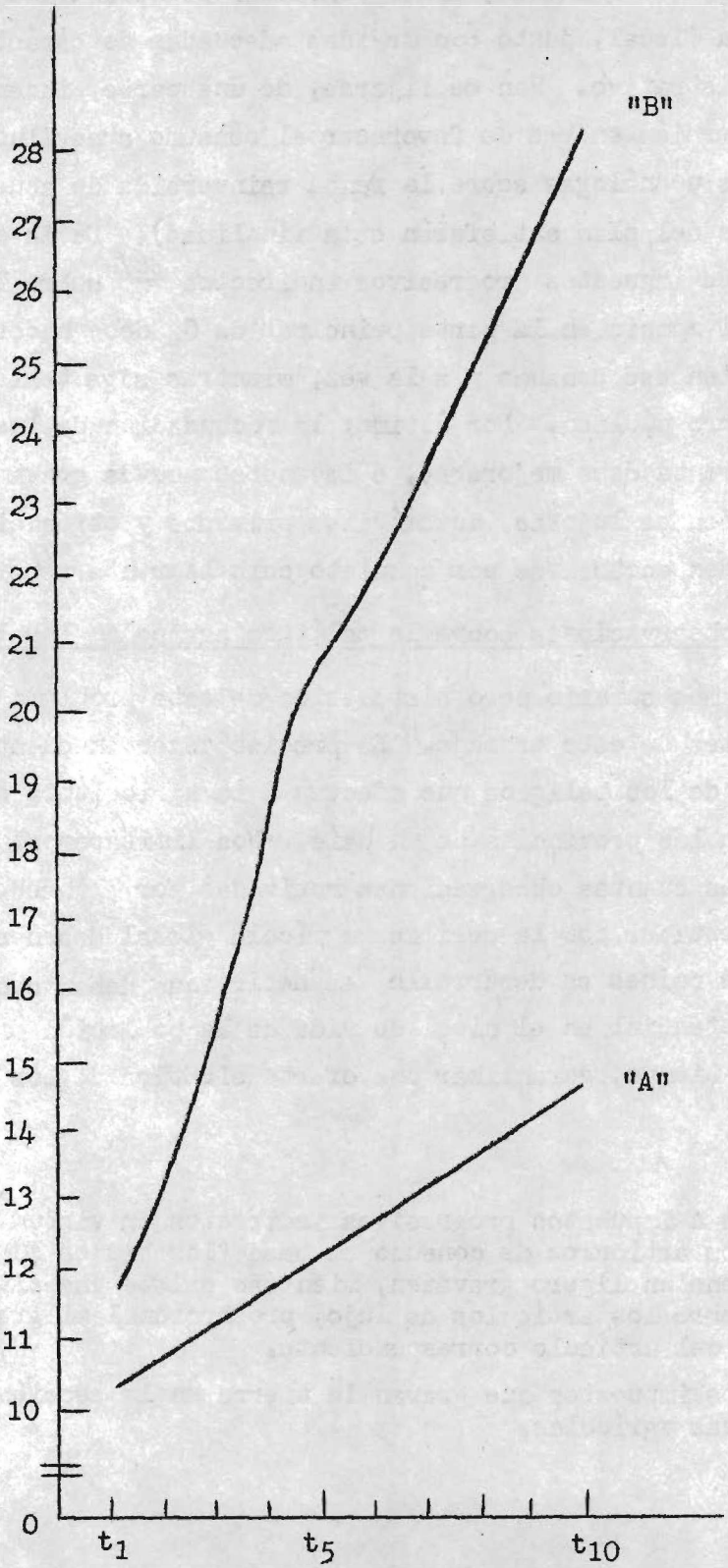
CRECIMIENTO DEL CONSUMO DE LAS MINORIAS C_e



/Gráfico 6 d)

Gráfico 6 d)

CRECIMIENTO DE LAS INVERSIONES I



/En cuanto

En cuanto a medidas específicas viables que permitan una redistribución de la renta de esta índole, deben consistir esencialmente en una reforma del sistema fiscal, junto con medidas adecuadas de carácter crediticio y administrativo. Han de fijarse, de una parte, incentivos al ahorro y la inversión en vez de favorecer el consumo superfluo (las exenciones fiscales u análogas sobre la renta reinvertida de acuerdo con las prelaciones del plan satisfarán esta finalidad). De la otra parte, deben fijarse impuestos progresivos indirectos [36/] sobre los artículos L, que si consisten la parte principal de C_e debe hacerse de forma que desalienten ese consumo y a la vez, mientras siga teniendo lugar, incrementen el ahorro público. Por último, la recaudación de los impuestos directos sobre la renta debe mejorarse, e imponerse nuevos gravámenes sobre artículos como viviendas lujosas, automóviles privados y otros signos de riqueza que no pueden encubrirse por completo como la renta.[37/]

3. Algunas observaciones sobre la política agrícola global

Incluso el estudio más sumario pero sistemático de este problema sobrepasaría con mucho los límites de este trabajo. Es preciso tener en cuenta la extrema diversidad de los peligros que afectan a la agricultura en diferentes países e incluso en las provincias de un país. Nos limitaremos, por consiguiente, a unas cuantas observaciones motivadas por el hecho de que los objetivos perseguidos por la política agrícola global deben ser los mismos en todos los países en desarrollo, es decir, que deben conducir a un incremento sustancial en el nivel de vida de la población rural, y, al mismo tiempo, garantizar una oferta elástica de los

---

36/ Nos referimos a impuestos progresivos indirectos en virtud de los cuales los artículos de consumo en masa (los bienes E) están exentos o tiene un ligero gravamen, mientras existe una alta imposición sobre los artículos de lujo, proporcional al grado de no esencialidad del artículo correspondiente.

37/ Trataremos los impuestos que gravan la tierra en la sección dedicada a las políticas agrícolas.

/de los

de los productos agrícolas E en las zonas urbanas. Una consecuencia natural de esta situación supondrán una expansión del mercado interno para los productos industriales E, así como para los insumos y aperos para la agricultura.[38/]

El problema consiste en estimular al campesino a incrementar la producción comercializable, al mismo tiempo que prestarle ayuda en su trabajo mediante una orientación técnica adecuada y suministro de insumos. A primera vista parecería que en las economías con inflación el aumento de precios supondría un estímulo poderoso para los campesinos.[39/] La realidad, sin embargo, es completamente diferente. Los beneficios del precio no alcanzan a los agricultores, que van a parar a los intermediarios[40/] que, lejos de estar interesados en aumentar la oferta de artículos E, obtienen beneficios adicionales de la especulación, invirtiendo de esta manera una parte sustancial de sus ganancias en el aumento de stocks. No es de extrañar, pues, que un gran número de pequeños propietarios se limiten a una agricultura de subsistencia tanto más cuanto que en la práctica se ven obligados con frecuencia a ejercer diferentes formas de prestaciones laborales en la hacienda donde trabajan.

38/ Estamos convencidos que las ventajas obtenidas por las industrias con una integración de esta naturaleza de las economías domésticas excedería con mucho todas las posibles ventajas de una integración internacional, incluso en las hipótesis más favorables (e irrealistas) sobre el ritmo de progreso de la cooperación internacional. Aunque sabemos perfectamente que unas cuantas industrias no pueden obtener las economías de la producción en gran escala dentro de las fronteras nacionales, creemos que el caso ha sido generalizado con demasiada simpleza y que se ha exagerado toda la cuestión de los mercados extranjeros para distraer la atención del tema políticamente explosivo del mercado interno y de la reforma agraria.

39/ La elasticidad del índice de precios al por menor de los artículos alimenticios en comparación con el costo de la vida en los años 1952-1953 y 1963-1964 ha descendido en varios países de América Latina en la cuantia de 1.10 a 1.20.

40/ No nos interesa aquí determinar qué parte va a los intermediarios y cuál a los comerciantes urbanos.

En cuanto a los propietarios de fincas más grandes, encuentran más rentable especializarse en los cultivos tradicionales de exportación, fuertemente financiados u subvencionados por el Estado, y pueden practicar una política de escasez artificial que les proporciona altos beneficios en la medida en que son al mismo tiempo productores e intermediarios agrícolas con respecto a ciertos artículos E en el mercado doméstico.

En estas circunstancias, una política agrícola de carácter global debe consistir de cuatro grupos de medidas:

a) cambios en el sistema de posesión y propiedad de la tierra para liberar a los pequeños agricultores de la explotación de los propietarios de tierras y concederles la posesión permanente de la tierra;

b) implantación de un impuesto fuertemente progresivo sobre la tierra, que obligaría a los propietarios de grandes posesiones a vender grandes lotes de tierra o a incrementar sustancialmente su producción, con la doble ventaja de mejorar la oferta y aumentar los ingresos públicos;

c) una intervención drástica en la comercialización de los artículos E, sobre todo ofreciendo mínimos precios ventajosos al productor, firmándole contratos por adelantado y creando un organismo estatal en materia comercial con el fin de reducir sustancialmente los márgenes que obtienen en la actualidad los intermediarios, es decir, comerciantes rurales, propietarios de tierras que se dedican directamente al comercio, o empresas comerciales (con bastante frecuencia en manos extranjeras); las medidas de apoyo a los cultivos tradicionales de exportación debe, al mismo tiempo, revisarse para evitar que el aumento de la producción de baja calidad, que no encuentra salida en el extranjero sea, no obstante, rentable, por cuanto los organismos estatales adquieren los excedentes a precios remuneradores;

d) la política crediticia y la asistencia técnica han de revisarse para no beneficiar únicamente a una pequeña minoría de grandes propietarios agrícolas.

/La continuación

La continuación de todas estas medidas inyectará dinamismo en la hasta aquí enfermiza agricultura y le proporcionará tasas de crecimiento que permitirían a la vez un incremento sustancial en el consumo rural de productos agrícolas y una oferta considerablemente más alta en los mercados urbanos.

* * *

Queremos terminar afirmando que, a nuestro juicio, la denominada "brecha del ahorro" no constituye un obstáculo a un crecimiento acelerado por cuanto puede obtenerse con medidas adecuadas de redistribución de la renta, al menos dentro del rango de las tasas de crecimiento que pueden tomarse seriamente en consideración práctica. Las dificultades aparecerán más bien en la oferta de los productos agrícolas E (la contrapartida real de los salarios y las rentas), así como en el déficit de importaciones que persistirán, incluso después de haberse hecho el mejor uso de todas las medidas razonables de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones,[41/] aunque las medidas adecuadas de movilización de los recursos domésticos reducirán con toda probabilidad la confianza del proceso de crecimiento en base a las importaciones[42/] y, en otras palabras, permitirá elevar al máximo la tasa global de crecimiento no inflacionario dada una capacidad determinada de importar.

41/ Partimos de la base de que se han explorado todas las posibilidades de concertar acuerdos a largo plazo en el extranjero.

42/ A este respecto queremos hacer incapié una vez más en la relación existente entre el comercio exterior y las políticas agrícolas. El progreso de la producción doméstica de artículos alimenticios suministra en muchos países la fuente más importante de las posibilidades actuales y futuras de sustitución de importaciones. La autosuficiencia en artículos alimenticios no debe pretenderse, sin embargo, sin explorar las posibilidades de la especialización agrícola de cara al comercio internacional.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA
ESPAÑOL
Original: INGLES

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Tercer Seminario Interregional sobre
Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDP.3/A/R.8

PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION DEL COMERCIO Y LA AYUDA

por

Angus Maddison
Consultor Económico
París, Francia

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en este informe son las del autor y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas.

PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION DEL COMERCIO Y LA AYUDA

a) Expansión del mundo desarrollado

1. El mundo desarrollado tiene una producción aproximadamente quíntuple de la de los países en desarrollo y domina los movimientos de la economía mundial. Hay muchos más vínculos comerciales, financieros y tecnológicos entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo que dentro de este último. Por tanto, los planificadores de los países en desarrollo deben considerar si el mundo desarrollado se expande a un ritmo adecuado. En el cuadro 1 se comparan las tasas de crecimiento del pasado decenio con las del siglo pasado. Se ve claramente que el funcionamiento actual de todas estas economías ha rebasado con creces las marcas históricas, salvo en los Estados Unidos. El ambiente mundial es hoy día más favorable al crecimiento que nunca. El crecimiento más lento de los Estados Unidos es una excepción que reviste gran importancia para la América Latina, porque el comercio de ésta es tributario en marcada medida de los Estados Unidos. Sin embargo, los Estados Unidos han acelerado grandemente su crecimiento en el decenio de 1960 y, para 1960-1965, el aumento medio de su PNB fue de alrededor del 4.5 por ciento anual, en vez del 3.3 por ciento para 1953-65.

Cuadro 1

AUMENTO DEL PNB A PRECIOS REALES EN 14 PAISES DESARROLLADOS

País	Tasa de aumento anual media compuesta		País	Tasa de aumento anual media compuesta	
	1953-65	1870-65		1953-65	1870-65
Japón	9.4	3.4	Dinamarca	4.3	2.8
Alemania (R.F.)	6.2	2.8	Noruega	4.2	2.6
URSS	6.1	3.1	Canadá	4.1	3.5
Italia	5.3	2.0	Bélgica	3.8	2.2
Francia	5.0	1.7	EE.UU.	3.3	3.7
Países Bajos	5.0	2.4	Reino Unido	3.1	1.9
Suiza	4.7	2.6	Promedio	4.9	2.7
Suecia	4.4	2.8			

/2. En

2. En vista de este cambio importante de la tasa de aumento de los Estados Unidos (que se debe en gran parte a mejoras de política) parece que en la actualidad la América Latina no puede esperar del mundo desarrollado en conjunto un crecimiento mucho mayor.

3. Aparte de que el crecimiento ha sido alto en el mundo desarrollado, también se ha registrado una mayor uniformidad en el crecimiento de todas las economías, no habiéndose producido ninguno de los grandes retrocesos que empañaron las experiencias anteriores.

4. Este mejor funcionamiento del mundo desarrollado se ha debido principalmente a la mejora de la política. Los gobiernos europeos (y, en el decenio de 1960, los Estados Unidos) han tratado de mantener un alto nivel de empleo y de estimular la expansión del comercio mundial. Gracias a una importante reducción del riesgo macroeconómico, han aumentado considerablemente los incentivos a la inversión. En la mayoría de los países, las inversiones han sido casi el doble de las de los años anteriores a la guerra, y esto ha consituido el principal factor que, desde el punto de vista de la oferta, explica la aceleración del crecimiento económico.

b) El comercio de los países desarrollados

5. Los países desarrollados han incrementado muy rápidamente su comercio en el pasado decenio. En todos los países el volumen de las importaciones ha crecido más de prisa que el PNB (véase el cuadro 2) y la tasa de aumento de las importaciones ha sido muy superior a la media histórica. Es más, la volatilidad cíclica de las importaciones ha sido más reducida que antes de la guerra (véase el cuadro 3).

Cuadro 2

AUMENTO DEL VOLUMEN DE LAS IMPORTACIONES DE 1870 A 1965

País	Tasa de aumento anual media compuesta		País	Tasa de aumento anual media compuesta	
	1953-65	1870-53		1953-65	1870-53
Francia	9.0	2.0	Japón	11.6	4.3
Alemania (R.F.)	14.0	2.0	Reino Unido	4.0	1.8
Italia	10.9	2.2	EE.UU.	5.7	3.0

/Cuadro 3

Cuadro 3

TRANSMISION DE LAS INFLUENCIAS DE RETROCESO
A PARTIR DE SEIS PAISES

País	Mayor descenso porcentual cíclico de máximo a mínimo en el volumen de las importaciones (datos anuales)		
	1890-1913	1920-1938	1955-1965
Francia	11.0	28.0	3.0
Alemania (R.F.)	5.4	40.5	0.0
Italia	n.a	53.2	7.0
Japón	24.8	35.1	18.7
Reino Unido	3.2	13.0	2.0
EE.UU.	14.1	39.6	6.0
Mundial	2.7	26.8	1.0

6. El crecimiento más rápido del comercio que del ingreso se ha debido a que durante ese período se redujeron las barreras cuantitativas y arancelarias, se liberaron los pagos al introducirse la convertibilidad en 1958 y se reforzó el mecanismo destinado a resolver los problemas de pagos internacionales y a acrecentar la liquidez.

7. La mayoría de estas medidas de liberalización del comercio y de los pagos han tenido un efecto mayor en las transacciones entre los países desarrollados que entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. De hecho, durante el pasado decenio se han levantado nuevas barreras contra las importaciones de los países en desarrollo, como, por ejemplo, las cuotas estadounidenses sobre las importaciones de petróleo, cobre, plomo y zinc, y las restricciones sobre la importación de textiles en muchos países desarrollados. Además, muchos países han acumulado excedentes agrícolas al proteger su agricultura. El profesor Harry G. Johnson supone que las actuales barreras comerciales de los países occidentales desarrollados bloquean cerca de 4 400 millones de dólares de posibles

/exportaciones de

exportaciones de productos agrícolas y minerales de los países en desarrollo. No ha expresado cuantitativamente el efecto de las barreras contra las manufacturas, pero insiste en que dichas barreras son mayores de lo que suele pensarse, si la protección se mide en valor agregado. La América Latina ha sufrido probablemente más que otras zonas en desarrollo como consecuencia de las recientes medidas de política comercial adoptadas en el mundo desarrollado, porque se ha producido una nueva discriminación del Mercado Común a favor de los países africanos y en detrimento de los intereses latinoamericanos.

8. También ha ocurrido que los productos cuya demanda ha resultado menos elástica son aquellos en que se concentran las exportaciones de los países en desarrollo, a saber, los productos alimenticios y las materias primas. Ello ha significado no sólo un aumento más lento del volumen de las exportaciones de esos bienes, sino también una situación de precios más débil. De 1953 a 1965 los precios de exportación de los países en desarrollo disminuyeron en un 6 por ciento y los de los países desarrollados aumentaron en un 5 por ciento.

9. En tercer lugar, las exportaciones de los países en desarrollo dependen principalmente de las economías de crecimiento más lento, los Estados Unidos y el Reino Unido.

10. Así, pues, se observa una marcada diferencia entre la evolución de las exportaciones de los países desarrollados y las de los países en desarrollo. De 1953 a 1965 el crecimiento anual medio de los valores de exportación para el mundo desarrollado fue del 7.5 por ciento al año, mientras que los valores de exportación de los países en desarrollo aumentaron sólo en un 4.6 por ciento al año.

11. En los cuadros 4 y 5 se ve claramente que los países en desarrollo se situaron relativamente mal en todos los grupos de productos, salvo el petróleo. En el caso de las manufacturas la diferencia en cuanto a la situación de las exportaciones no es tan marcada y parece indicar que las exportaciones de los países en desarrollo encuentran en esta esfera una resistencia menos eficaz.

/Cuadro 4

Cuadro 4

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN 1955 Y 1965

	1965/55	1965	1965	1955	1955
	Porcentaje de variación	Valor de exportación en millones de dólares	Participación en el valor de exportación Porcentaje	Valor de exportación en millones de dólares	Participación en el valor de exportación Porcentaje
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	35.0	10 370	28.4	7 680	32.4
Combustibles	91.5	11 300	31.0	5 900	24.9
Otras materias primas	18.8	8 270	22.7	6 960	29.4
Manufacturas	109.6	6 350	17.4	3 030	12.8
No especificados					
Total	54.0	36 450	100.0	23 670	100.0

Fuente: Monthly Bulletin of Statistics, Naciones Unidas, marzo de 1967, pág. xvi. La primera fila abarca los grupos 0 y 1 de la CUCI; la segunda, el grupo 3; la tercera, los grupos 2 y 4; la cuarta, los grupos 5 a 8. En las cifras no están incluidas Grecia, Turquía, España y Yugoslavia.

/Cuadro 5

Cuadro 5

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES DESARROLLADOS EN 1955 Y 1965

	1965/55	1965	1965	1955	1955
	Porcentaje de variación	Valor de exportación en millones de dólares	Participación en el valor de exportación Porcentaje	Valor de exportación en millones de dólares	Participación en el valor de exportación Porcentaje
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	96.3	17 690	13.8	9 010	15.1
Combustibles	32.9	4 320	3.4	3 250	5.4
Otras materias primas	61.6	13 640	10.7	8 440	14.1
No especificados					
Total	114.5	127 960	100.0	59 660	100.0

Fuente: La misma que la del cuadro 4.

12. Algunos cambios recientes de la estructura del comercio han sido, en cierta medida, alentadores. Las exportaciones de productos alimenticios y materias primas distintas del petróleo, que aumentan lentamente, constituyen ahora sólo la mitad de las exportaciones de los países en desarrollo, mientras que representaban el 60 por ciento de dichas exportaciones en 1955. Los mercados en lenta expansión del Reino Unido y de los Estados Unidos sólo constituyen el tercio del mercado de exportación de los países en desarrollo, mientras que al principio del decenio de 1950 representaban la mitad de dicho mercado.

/13. Es

13. Es evidente que una nueva liberalización de la política comercial de los países desarrollados puede ser de gran ayuda, y los países en desarrollo deben ejercer toda la presión colectiva posible para asegurar que esas políticas se modifiquen a su favor. La UNCTAD ha creado una tribuna para el examen de esos problemas y se ha formado un grupo de presión de los países en desarrollo que podrá explotarse más a fondo ahora que el mundo desarrollado no está preocupado con las negociaciones Kennedy. La UNCTAD iniciará la fase de la negociación práctica en su próxima reunión de Nueva Delhi. Los países en desarrollo tendrán que limitar sus objetivos, para que sean los de unos negociadores y no los de unos propagandistas. Los acuerdos regionales dentro del mundo en desarrollo pueden aumentar su fuerza negociadora y quizá estén en situación de hacer algunas concesiones recíprocas al mundo desarrollado.

c) El comercio entre los países en desarrollo

14. Más de la quinta parte del comercio de los países en desarrollo consiste en las transacciones que hacen unos con otros, y esta es la parte que ha progresado más lentamente (véase el cuadro 6). Ello se debe a que los países en desarrollo tienen una política comercial mucho más restrictiva que el mundo desarrollado y, con la excepción de Centroamérica, han hecho muy poco a fin de fomentar el establecimiento de sistemas regionales preferentes entre unos y otros, ya sea para los pagos o para el comercio, como se hizo mediante la U.E.P. y el Código de liberalización de la O.C.E.E. en los primeros años de la postguerra, cuando era difícil la situación de los pagos en Europa. Es evidente que los países en desarrollo deben adoptar medidas para remediar esta situación y que corresponde particularmente a los grandes países comerciales como el Brasil y la Argentina tomar la iniciativa a este respecto.

/Cuadro 6

Cuadro 6

EXPORTACIONES F.O.B. DE LOS PAISES EN DESARROLLO,
POR REGION DE DESTINO

	Millones de dólares	
	1953	1963
Total de los países desarrollados de la OCDE	15 423	22 616
Grupo sino-soviético	357	1 994
Otros países desarrollados	555	874
Comercio total con los países desarrollados	16 335	25 484
Comercio entre los países en desarrollo	5 509	7 711
Total mundial	21 844	33 195

Fuente: Yearbook of International Trade, varios números, Nueva York, OECD Statistical Series A. - Overall Trade by Countries.

d) Salida de capital del mundo desarrollado

15. En los diez años de 1956 a 1965 se registró una enorme corriente neta de capital de toda índole del mundo desarrollado hacia el mundo en desarrollo, corriente que pasó de cerca de 8 000 millones de dólares en 1956 a 11 600 millones de dólares en 1964 (véase el cuadro 7). En 1965 la cifra correspondiente fue de alrededor de 13 000 millones de dólares. En esta última cantidad se puede suponer una cifra de 1 500 millones de dólares, aproximadamente, para las exportaciones no registradas de capital de los países en desarrollo, de manera que la corriente neta de 1965 fue probablemente de unos 11 500 millones de dólares. La corriente de fondos sigue aumentando, pero no parece probable, si se consideran los actuales indicios, que crezca muy espectacularmente. Por supuesto, la asignación de fondos a países o regiones todavía puede variar considerablemente. En 1965 el PNB global de los países en desarrollo fue de cerca de

/250 000 millones

250 000 millones de dólares, de modo que sus ingresos totales netos de capital representaron más o menos el 4.6 por ciento de esta cifra. La corriente es igual a cerca de una cuarta parte de la formación de capital y las importaciones de los países en desarrollo, y también refuerza considerablemente los recursos de los gobiernos.

Cuadro 7

SUBSIDIOS Y PRESTAMOS NETOS a/ DE LOS PAISES DESARROLLADOS Y ORGANISMOS MULTILATERALES A LOS PAISES EN DESARROLLO, 1956 y 1964

	Desembolso en millones de dólares	
	1956	1964
Partidas económicas		
Subsidios oficiales de países de la OCDE	2 592	3 810
Préstamos netos oficiales otorgados por países de la OCDE	457	1 695
Subsidios y préstamos netos oficiales concedidos por los países comunistas	107	(525)
Subsidios y préstamos netos oficiales otorgados por otros países desarrollados	(30)	113
Subsidios de organismos multilaterales	58	325
Préstamos netos de organismos multilaterales	147	465
Créditos de exportación garantizados netos	395	(816)
Otros capitales privados netos de países de la OCDE b/	2 553	2 284
Giros netos contra el FMI	63	-12
Partidas militares		
Subsidios militares de los Estados Unidos	1 163	(960)
Subsidios militares del Reino Unido		92
Subsidios militares de otros países de la OCDE	(120)	(200)

/Cont. Cuadro 7

Cont. cuadro 7

	Desembolso en millones de dólares	
	1956	1964
Subsidios militares de países comunistas	(150)	(150)
Créditos militares de los Estados Unidos c/	8	43
Otros créditos militares de la OCDE	(5)	(5)
Créditos militares de países comunistas	(150)	(150)
Total	7 998	11 621

Fuente: A. Maddison, "The balance of Payments of Developing Countries", Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review, junio de 1966.

a/ Incluye los préstamos con vencimiento a un año o más.

b/ Excluye las ganancias reinvertidas de Francia, salvo el petróleo.

c/ Estas cifras representan préstamos brutos.

16. En relación con las economías de los países en desarrollo, el volumen de esta corriente fue, por lo menos, igual al máximo que registra la historia. Pero su composición es muy distinta ahora de lo que fue de 1900 a 1913, período en que se registra el máximo anterior. El grueso de la corriente está constituido por fondos gubernamentales y no por capital privado. Gran parte se entrega en forma de subsidios y no de préstamos. En cuanto al capital privado, la mayor parte está representada por inversiones directas, siendo muy limitado el mercado de bonos.

17. Los países latinoamericanos han recibido fondos extranjeros en una escala inferior a la media del mundo en desarrollo, pero la proporción de capital privado ha sido mayor que en otras regiones.

18. Una de las principales consecuencias de esta corriente de capital ha sido el aumento de la deuda de los países en desarrollo, lo cual los ha recargado con importantes pagos de amortización e intereses. La América Latina es la región más gravada, pues la deuda garantizada por los gobiernos ascendía a cerca de 12 000 millones de dólares en 1964.

/19. El

19. El capital extranjero ha desempeñado varias funciones. Parte consistía simplemente en créditos de exportación destinados a ayudar al país de origen. Parte de dicho capital tenía por objeto completar el ahorro de los países en desarrollo y parte se destinaba a asegurar la iniciación de proyectos de infraestructura esenciales.

20. La América Latina ha recibido algunas o todas estas clases de fondos, pero principalmente las dos primeras. Algunos países latinoamericanos necesitan ayuda para el desarrollo bien porque su nivel de ingresos es muy bajo, bien porque les resulta difícil movilizar el ahorro interno en cantidad suficiente.

21. En el pasado decenio la mayor necesidad de capital extranjero en América Latina que haya quedado sin atender ha sido la de fondos para programas de estabilización en gran escala y de restructuración de la deuda. Durante casi toda la postguerra estos créditos han sido insuficientes. Sin embargo, la actitud del FMI frente a los problemas latinoamericanos ha cambiado considerablemente en los últimos años y hoy se facilitan créditos mayores. La dificultad que supone el llevar adelante este proceso no es sino la dificultad de asegurar que los países beneficiarios puedan aplicar con éxito políticas razonables cuando reciban mayores créditos. Quizá la mejor manera de ampliar el mecanismo crediticio para estos fines consista en crear un grupo monetario latinoamericano dotado de facultades para disponer de fondos - algo parecido a la Unión Europea de Pagos. Esto permitiría sin duda asegurar una evaluación mutua suficientemente sincera de las políticas de los diversos países, ya que los fondos habrían de repartirse entre los miembros. Uno de los problemas de este mecanismo estriba naturalmente en que el grado de desarrollo es tan distinto y la interdependencia económica mutua tan reducida en América Latina que sería difícil asegurar el grado necesario de cooperación.

e) Capital privado

22. La corriente de capital privado hacia los países en desarrollo se ha estancado en los últimos diez años. Esto, en verdad, no ha tenido gran importancia para los países verdaderamente pobres, en que el capital extranjero se necesita principalmente para crear una infraestructura

/básica y

básica y puede ser proporcionado por la ayuda oficial. Pero el capital privado es de máxima utilidad cuando se emplea para crear nuevas industrias - ya sea con miras a la sustitución de importaciones o a la exportación de nuevos productos - y la América Latina lo necesita por estas razones.

23. En el pasado decenio muchos países en desarrollo han rechazado esta función del capital privado y algunos han expropiado en gran escala al capital extranjero; así han hecho, por ejemplo, Egipto, Argelia, Cuba, Indonesia, Túnez, Ceilán o Birmania. En la mayoría de estos casos se reaccionaba contra el capital extranjero en una forma más o menos colonial - principalmente la agricultura de plantaciones - en que el extranjero ya no cumplía una gran función innovadora y no hacía gran cosa para mejorar las técnicas locales. En otros casos los países han nacionalizado empresas extranjeras que estaban explotando unos recursos básicos, por ejemplo, el petróleo en México y el Irán. Otros han expulsado al capital extranjero en este campo cuando operaba en la fase innovadora de la exploración, por ejemplo, la Argentina y la India. En la América Latina varios países han nacionalizado los haberes extranjeros en empresas de servicios públicos, pero en general sin plantear grandes problemas políticos.

24. Las razones de esta actitud negativa frente al capital extranjero han variado considerablemente y algunas se justifican más que otras. Sin embargo, el país que se cierra a la inversión de capital privado en la industria puede muy bien tropezar con dificultades crecientes para abastecer de productos especializados a sus propios consumidores o para competir en los mercados mundiales. Esto ha constituido un problema importante en la industria soviética y es una razón principal de los contratos en gran escala recientemente celebrados para desarrollar la industria soviética del automóvil.

/Cuadro 8

Cuadro 8

INGRESOS NETOS DE CAPITAL PRIVADO EXTRANJERO, 1956 - 1964

País	Millones de dólares Promedio anual 1956 - 1964
Argentina	167
Brasil	192
México	226

Fuente: FMI, Balance of Payments Yearbook, vols. XIII a XVII, Washington D.C.

25. En el cuadro 8 se indican los ingresos de capital privado extranjero del Brasil, la Argentina y México desde 1956. A pesar de que la política respecto de los inversionistas extranjeros no siempre ha sido muy favorable, estos países, con todo, se han desenvuelto relativamente bien. Han recibido cerca de la mitad del capital privado del mundo desarrollado destinado a inversiones distintas de las del petróleo. A mi juicio, México ha hecho el mejor uso de las inversiones privadas tomando a menudo la iniciativa de atraer a determinadas empresas extranjeras, seleccionando cuidadosamente los proyectos y participando en empresas conjuntas generalmente fiscalizadas por un poderoso banco nacional de crédito.[1/] El Brasil también ha utilizado muy eficazmente el capital extranjero.

f) Políticas de los países en desarrollo

26. La mayoría de los países en desarrollo experimentan los inconvenientes de una muy alta presión de la demanda interna, de aumento de precios inflacionarios y de una moneda supervalorada. Este ha sido uno de los principales

1/ Véase un análisis más detallado de esta cuestión en A. Maddison, Foreign Skills and Technical Assistance in Economic Development, OCDE, París, 1965.

/factores que

factores que han debilitado la situación de sus exportaciones. El grado de presión inflacionaria en estos países en relación con la del mundo desarrollado y, en particular, la de Europa ha sido mucho mayor después de 1955 que en los primeros años de la postguerra. Ello se ha debido en gran parte a que las ambiciones del desarrollo aumentaron y a que muchos países corrieron el albur (acertadamente) de que las propias dificultades de la balanza de pagos contribuirían a generar una mayor corriente de capital, así como el colapso de la postguerra en Europa contribuyó a suscitar la ayuda Marshall.

27. En consecuencia, la mayoría de los países en desarrollo, salvo los productores de petróleo y los países del Africa occidental que reciben un gran volumen de ayuda, tienen ahora que proteger sus pagos mediante controles de importación y otras restricciones de pagos, que son mucho más estrictas que en el mundo desarrollado. Además, algunos países en desarrollo y, en particular, los de la América Latina, han reducido su potencial de exportación con frenos directos, fiscales o de tipo de cambio, o incluso mediante el control de las exportaciones.

28. Es probable que esta dicotomía de la situación económica general y la naturaleza de los instrumentos de política siga existiendo entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Los países desarrollados están perfectamente dispuestos a aceptar de los países en desarrollo, sin represalias, un doble código de moral en la política comercial. Sin embargo, esto no implica que las formas más extremas del desequilibrio de los pagos sean buenas, a la larga, para el desarrollo, sobre todo cuando los países desarrollados hayan llegado al límite de lo que estén dispuestos a prestar o cuando la corriente del capital extranjero atraído consista en créditos comerciales a corto plazo a título oneroso. Evidentemente, algunos países en desarrollo han dejado que su situación de pagos alcance un desorden mucho mayor que otros, hasta el punto de que, en realidad, dicha situación constituye la principal traba de su desarrollo. Así ocurre, en particular, en la mitad meridional de la América Latina. También ocurre en algunos países desarrollados, como el Reino Unido, y por este último ejemplo se ve que tales dificultades tienden a ser crónicas y a autorreforzarse.

/29. Una

29. Una de las principales razones de las crónicas dificultades de pagos de los países latinoamericanos es que en sus políticas ha influido una ideología que, al parecer, rechaza las virtudes de la integración en la economía mundial. El concepto de la naturaleza de la economía mundial a menudo ha sido muy pesimista. Para muchos economistas latinoamericanos, la gran ruptura en el desarrollo económico mundial se produjo en 1930 y las políticas a veces están más ajustadas a la realidad del decenio de 1930 que al de 1960. Antes de 1930 existía un comercio mundial relativamente libre que no era demasiado malo para los productos primarios. Desde entonces los mercados de productos primarios se han expandido lentamente, la relación de intercambio ha empeorado y la economía externa es muy inestable. Esta visión de la economía mundial pasa por alto varios puntos. En primer lugar, la crisis del decenio de 1930 no afectó al ingreso real de la América Latina más gravemente que al del resto del mundo. También los países desarrollados quedaron gravemente afectados y han hecho mucho por evitar que se repita esa crisis. La escasa repercusión que ha tenido la segunda guerra mundial en la América Latina es quizá la razón principal por la que la opinión latinoamericana no se ha enterado completamente de los cambios que provocó en la economía mundial. Los regímenes, la estructura social y la economía política de la América Latina no fueron trastornados por la guerra en la forma en que lo fueron en la mayor parte de Europa y Asia. Tampoco sintieron la ola de cambios que la independencia ha llevado al Asia y al Africa. En los primeros años de la postguerra la América Latina disfrutó de una prosperidad eufórica que le dio una idea falsa de las condiciones económicas normales, en una época en que las economías de Europa y de Asia estaban gravemente dañadas y tenían que hacer esfuerzos de reconstrucción mucho más serios. El espíritu de colaboración internacional ha sido mucho más débil en la América Latina que en Europa o Africa, y los efectos perniciosos de una política comercial restrictiva no se han apreciado completamente en un ambiente bastante nacionalista.

30. En la postguerra la industrialización se convirtió en un objetivo principal de la política de varios países de la América Latina y, sobre todo, en la Argentina y el Brasil. En ambos casos se descuidaron las industrias de exportación, y en la Argentina la política fue mucho más

/dañina a

dañina a este respecto que en el Brasil. En ambos casos el pesimismo de la exportación hizo que se insistiera considerablemente en la sustitución de importaciones en una muy amplia gama de industrias, y que se pusiera de relieve la "integración" de la economía y la creación de industrias con "vínculos" mutuos. Poco se pensó en crear industrias con miras a obtener una ventaja comparativa, con miras a la especialización y con miras a mejorar el potencial de exportaciones. El uso errático de los mecanismos proteccionistas desvirtuó la asignación de recursos y creó muchas empresas ineficientes, cuyo funcionamiento es costoso para la economía. Las exportaciones de manufacturas resultaron penalizadas de diversas maneras por las políticas de los propios países.

a) La constante presión de la inflación (véase el cuadro 9) con frecuencia dio lugar a una supervaloración de la moneda que alentaba las importaciones y desalentaba las exportaciones. Las distorsiones del tipo de cambio de la moneda sólo fueron corregidas cuando llegaron a alcanzar proporciones extremas. En cierta medida, este problema ha quedado mitigado en los últimos años por devaluaciones más frecuentes.

b) Los controles burocráticos se han multiplicado de tal manera que han desalentado a muchos posibles exportadores. En la Argentina, por ejemplo, es casi imposible persuadir a un librero a que exporte libros debido a esos obstáculos.

c) Se han debilitado los incentivos a los exportadores por diversos medios: 1) controles de precios que desalentaron la producción y aumentaron el consumo de productos agrícolas (importante en la Argentina); 2) impuestos a la exportación (Brasil); 3) tipos de cambio diferenciales que resultaron desfavorables para los exportadores (Brasil); 4) prohibición de exportaciones, como hasta hace poco ocurría para la carne brasileña. En este caso también se ha advertido una mejora de las políticas en los últimos años.

d) La estructura fiscal muchas veces ha desalentado indirectamente las exportaciones, por ejemplo: los impuestos sobre el volumen de ventas que recaudan los Estados del Brasil son similares a los de Alemania, pero un exportador brasileño de automóviles Volkswagen no obtendría ninguna rebaja de impuestos en concepto de exportación, como ocurriría con el

/fabricante alemán.

fabricante alemán. El impuesto sobre el volumen de ventas en el Brasil muy bien puede ascender al 40 por ciento del precio de costo. En la Argentina se aplica ahora un sistema de exención fiscal de tres niveles para las exportaciones, pero todavía se necesita progresar en este sentido en el Brasil.

Cuadro 9

CAMBIO PORCENTUAL ANUAL DEL NIVEL DE LOS PRECIOS INTERNOS (COEFICIENTE DE DEFLACION DEL PNB), 1950-63

País	Tasa de aumento anual media compuesta	País	Tasa de aumento anual media compuesta	País	Tasa de aumento anual media compuesta
Chile	32.8	Yugoslavia	6.2	Honduras	1.5
Paraguay	27.2	Marruecos	6.1	Rep. Dominicana	1.5
Argentina	25.7	Jamaica	4.6	Portugal	1.3
Brasil	25.2	Nicaragua	4.2	Túnez	1.0
Corea del Sur	19.0	Nigeria	2.5	India	0.8
Israel	11.6	Ghana	2.5	Guatemala	0.7
Indonesia	11.4	Costa Rica	2.4	Venezuela	0.7
China (Taiwán)	9.7	Irak	2.4	Ceilán	0.7
Turquía	9.1	Ecuador	2.3	R.A.U.	0.4
Colombia	8.9	Tailandia	2.1	Birmania	0.3
Perú	7.2	Paquistán	2.0	Panamá	0.1
México	6.5	Filipinas	1.9	Malasia	2.7
España	6.2				

e) El proteccionismo ha llegado a tal extremo (véase el cuadro 10) y la inflación es tan aguda que los precios relativos están falseados y sus movimientos son erráticos. Ello ha reducido la competencia, dificultado una contabilidad racional y creado una ineficacia innecesaria. En algunos casos la estructura arancelaria es tan irracional que ha desalentado considerablemente la exportación. El procedimiento de fijación de aranceles debe revisarse por completo y someterse a un examen público más detenido; asimismo, algunos de los casos más extremos de protección deben reducirse para fomentar, al menos, un comienzo de competencia. Por otra parte, hay que proseguir resueltamente las políticas encaminadas a combatir la inflación.

f) Se necesitan medidas positivas para fomentar las exportaciones: investigación de mercados, mejor representación comercial, facilidades de crédito o incluso subsidios temporales para la exportación.

/Cuadro 10

Cuadro 10

INCIDENCIA MEDIA DE LOS DERECHOS Y OTROS GRAVAMENES A LA IMPORTACION PARA 125 ARTICULOS REPRESENTATIVOS

Argentina	131
Brasil	168
Chile	138
Colombia	112
Ecuador	62
México	61
Perú	34
Paraguay	76
Mercado Común Europeo	13

Fuente: S. Macario. "Proteccionismo e industrialización en América Latina", Boletín económico de América Latina, Santiago, marzo de 1964, pág. 75.

31. He insistido en la repercusión desfavorable de estas políticas porque creo que han reprimido en grado considerable el potencial de exportación en la América Latina, sobre todo en la Argentina y el Brasil. Este potencial de exportación reprimido podría constituir un refuerzo principal para crear economías más abiertas y acelerar el desarrollo.

32. En el cuadro 11 se muestra el papel relativamente reducido de las exportaciones de manufacturas en la América Latina, en relación con las exportaciones de Israel y los países europeos.

/Cuadro 11

Cuadro 11

PROPORCION QUE REPRESENTAN LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS EN EL VALOR AGREGADO INTERNO DE LA MANUFACTURA EN 1963

Perú	0.7	México	12.3 a/
Colombia	1.7	Canadá	24.0
Argentina	2.0	Italia	28.0
Chile	3.2	Japón	28.7
Grecia	4.1	Dinamarca	32.3
Brasil	5.9 a/	Noruega	39.9
España	6.6	Israel	40.2
India	11.6 a/	Países Bajos	66.9

a/ 1965.

33. El potencial de aumento de las exportaciones de manufacturas del Brasil y la Argentina se ha revelado en los últimos tres o cuatro años, durante los cuales la política ha cambiado y las exportaciones de manufacturas de ambos países se han triplicado. Ello se ha debido a la introducción de tipos de cambio más normales, a la eliminación de trabas fiscales en el Brasil y a la aplicación de subsidios de exportación en la Argentina. La continuación y ulterior desarrollo de estas políticas, junto con una intensificación de la competencia mediante la reducción de los aranceles, contribuirían a reforzar aún más sus exportaciones. Aparte de esto, las perspectivas de algunas exportaciones agrícolas tradicionales, sobre todo el trigo, no parecen nada malas.

Conclusiones

34. El crecimiento de la economía mundial ha sido muy satisfactorio en los últimos veinte años, el comercio mundial ha aumentado más rápidamente que nunca y la tendencia de la política comercial de los países desarrollados ha sido liberal. Las ventajas del creciente liberalismo han beneficiado principalmente al mundo desarrollado y todavía pueden introducirse

/considerables mejoras

considerables mejoras en la política comercial con los países en desarrollo. Estos deben seguir ejerciendo una fuerte presión para lograr tales concesiones y a la larga lo que les resultará más provechoso será la multiplicación de las oportunidades de exportación de manufacturas.

35. La corriente de capital de los países desarrollados hacia los países en desarrollo ha sido alta en el último decenio y la mayor parte de ella ha consistido en ayuda de gobierno a gobierno. Esta corriente todavía puede aumentar, pero probablemente bastante despacio, porque ya ha incrementado mucho la deuda de los países en desarrollo y existen limitaciones políticas obvias al grado en que los países pueden aumentar su dependencia respecto del mundo exterior. Es esencial aumentar la proporción de tales fondos que se facilitan a través de organismos multilaterales y dar a los propios países en desarrollo un mayor control sobre la asignación de las sumas. Las organizaciones regionales de países en desarrollo deben utilizar los fondos para hacer respetar la confrontación mutua en cuestiones de política económica.

36. Todavía deben introducirse considerables mejoras en la política económica de los países en desarrollo. En algunos casos las dificultades de balanza de pagos se han debido en gran parte a errores de política interna. Así ha ocurrido tanto en la Argentina como en el Brasil. Resulta, pues, necesario atacar en dos frentes las trabas puestas al desarrollo. Los países desarrollados deben ser objeto de una presión constante para que eliminen las dificultades externas, y las políticas internas deben examinarse más detalladamente y con criterios más críticos.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDP.3/A/R.9

PROGRESOS Y PROBLEMAS EN LA CONSIDERACION DE LA INTEGRACION ECONOMICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO

por

El Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social
Santiago, Chile

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

INDICE

A. CARACTERISTICAS DE LA PROGRAMACION Y DEL PROCESO DE INTEGRACION 1

B. INTENTOS PARA LOGRAR UNA VINCULACION CRECIENTE DE LA INTEGRACION CON LAS POLITICAS DE DESARROLLO 6

C. ALGUNOS PROBLEMAS QUE SE PRESENTAN PARA TOMAR EN CUENTA LA INTEGRACION ECONOMICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO 16

1. Necesidad de redefinir algunos aspectos de las estrategias nacionales de desarrollo y de coordinarlas a nivel regional 16

2. Algunos aspectos que resulta útil discutir 21

D. DESARROLLO REGIONAL EQUILIBRADO 31

1. Importancia del problema 31

2. Vigencia del problema de la región 33

3. Algunos aspectos generales 34

4. El caso particular de los países de menor desarrollo relativo 37

NOTA PRELIMINAR

En un seminario reciente, que reunió a un grupo de expertos con gran experiencia en materia de planificación en América Latina se señaló que "...los procesos de planificación económica se llevan a cabo en América Latina en forma aislada de la política de integración económica en que los países están empeñados. La importancia de este hecho reside en que ambos fenómenos pueden influir decisivamente en el desarrollo, dando origen a una diversidad de fuerzas económicas que inducen decisiones de inversión, de localización de la actividad económica y a políticas implícitas respecto a sustitución de importaciones y al sector externo. Las orientaciones con que actúan esas fuerzas tenderán en ocasiones a ser de carácter contradictorio, reduciendo en vez de potenciar los fines que se persiguen tanto con la integración como con la planificación."[1/]

En el presente documento se desea plantear algunos de los principales problemas que se presentan en América Latina para lograr una vinculación efectiva entre la integración económica y la planificación. A tal efecto, en la sección A se señalan brevemente algunas características de la planificación del desarrollo y de la integración que son relevantes para considerar estos aspectos; en la sección B se resumen los esfuerzos realizados para vincular la integración con las políticas de desarrollo; en la sección C se presentan sumariamente problemas y planteamientos preliminares relativos a la forma de definir y llevar a la práctica una planificación económica que tome en cuenta la integración; finalmente, en la sección D se analizan en forma particular algunos temas relativos al desarrollo regional equilibrado.

Conviene subrayar que el propósito de este documento no consiste en presentar conclusiones respecto a estos temas, sino más bien en plantear algunos de los problemas, señalar la situación actual de América Latina en cuanto es relevante para discutirlos y presentar algunas de las vías de solución que en algunos casos se han señalado para que puedan ser objeto de una discusión que permita clarificar algunos de los aspectos técnicos más importantes en esta materia en la región.

1/ Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Discusiones sobre planificación, Siglo XXI, Editorial Universitaria de Chile, México, 1966, p. 133.

A. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA PROGRAMACION Y DEL PROCESO DE INTEGRACION

Para considerar los problemas inherentes a la incorporación de la integración económica a los planes de desarrollo en América Latina, es conveniente señalar algunas características de los procesos de programación e integración que condicionan su vinculación actual y sus perspectivas futuras.

Durante los primeros años de la presente década comenzó a generalizarse en América Latina la elaboración de planes globales de desarrollo. En la actualidad, el proceso de planificación, que además de la elaboración de planes abarca el establecimiento de una serie de mecanismos de ejecución, control y revisión de los mismos, se encuentra en plena evolución. Lo propio sucede con los esquemas de integración de América Latina. Esa característica influye en el grado de coordinación entre ambos procesos, pues ninguno de los dos tiene aun forma definitiva.

La aceptación de que goza la planificación en América Latina se aprecia en el hecho de que la mayoría de estos países han preparado algún tipo de plan de desarrollo, que ha permitido lograr una serie de avances y beneficios de cierta importancia.

Se ha logrado así impartir un mayor grado de realismo, racionalidad y coordinación a la política económico-social que llevan a cabo los gobiernos latinoamericanos y se ha obtenido un mejor conocimiento de la realidad existente y de las necesidades relativas a la vigorización del sector externo, la formación de capital, los procesos de integración económica, etc. Se ha incrementado el grado de racionalidad de los proyectos de infraestructura, dando origen a planes sectoriales (planes viales, de electrificación, etc.). Algunas decisiones que se han adoptado en el desarrollo de ciertos sectores directamente productivos de especial importancia (siderurgia, química pesada, petroquímica, producción de equipo, etc.) han surgido de los mismos planes o de los estudios que los acompañaron. Ha sido posible proporcionar también mayores informaciones sobre aspectos cualitativos y cuantitativos de la política económica al sector privado, poniéndolo en condiciones de ajustar su actividad a las orientaciones del desarrollo a largo plazo de cada país. Habría que añadir a lo anterior la experiencia que se ha acumulado en lo que respecta a la aplicación de técnicas de predicción económica y a la preparación de los planes.

/No debe

No debe desconocerse, sin embargo, los problemas que han encontrado los diferentes países para lograr la vigencia plena de los planes de desarrollo, y que han condicionado la implementación de los mismos. Algunos son de naturaleza externa y escapan, por lo tanto, a la esfera de la influencia gubernamental directa. Se encuentran en este caso las fluctuaciones de los precios de las exportaciones, las modalidades y afluencia de la asistencia financiera externa, etc. Como aspectos limitativos de carácter interno debe mencionarse principalmente la falta de mecanismos apropiados de coordinación, ejecución y control. De otro lado, es todavía insuficiente la participación de algunos grupos institucionales - por ejemplo, los empresariales y laborales y aún de parte del sector público - en la elaboración y aplicación de los planes.

Aunque los planes de desarrollo de América Latina abarcan para el largo plazo todas las variables económicas principales del sistema, por razones prácticas estos planes no orientaron todos los sectores de la economía, ni incorporaron todas las decisiones importantes para el crecimiento económico con el mismo grado de efectividad. Los esfuerzos y realizaciones se concentraron principalmente en determinados sectores, entre ellos la infraestructura y algunas industrias de tipo básico. Los logros fueron menores en otros como, por ejemplo, en el sector agrícola.

De estas observaciones se desprende que en un esquema multinacional, no sería realista pensar en una coordinación de planes nacionales ligada con la integración, que abarque todos los sectores de la economía e incorpore todas las decisiones importantes para el desarrollo económico de América Latina y de los países que la forman. Es pertinente señalar que la mayor parte de los planes que se han elaborado, en términos de horizonte de planificación suelen referirse al mediano y largo plazo. Este hecho les confiere a los mismos un carácter más bien orientador de las medidas de política económica que los gobiernos adopten. En este tipo de planes se sistematizan las grandes líneas de acción requeridas para el logro de los objetivos postulados así como los principales requerimientos en términos de recursos reales y financieros; de allí se pueden inferir las pautas de acción que deben realizarse en el corto plazo, de modo que exista coherencia entre los objetivos postulados en los planes y la acción práctica.

/La elaboración

La elaboración de este tipo de planes (mecanismos orientadores) está en correspondencia con el grado de maduración que vaya alcanzando el proceso de planificación. En efecto, para la vigencia del proceso de planificación se requiere que concurran otros tipos de mecanismos,[2/] entre los cuales interesa destacar los de carácter operativo, uno de cuyos componentes son los planes anuales. En la medida en que se adopten planes de este tipo es mayor la posibilidad de lograr coherencia entre los objetivos postulados en los planes de mediano o largo plazo, y las medidas de política económica que se adopten en la práctica.

Con referencia a la integración, cabe señalar que tanto el Mercado Común Centroamericano como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) - sin dejar de lado los mayores avances logrados por el primero - constituyen procesos que se encuentran en plena evolución en cuanto a su alcance y procedimientos.

En el caso centroamericano, el proceso se ha traducido en avances significativos en cuanto a la creación de un marco institucional, la liberación del comercio intrazonal, la equiparación arancelaria, la programación de ciertos rubros de infraestructura que son importantes para la integración, etc.

La liberación del comercio para un número cada vez mayor de fracciones arancelarias, la equiparación arancelaria con respecto al resto del mundo y la operación de incentivos fiscales nacionales, coincidieron con la existencia de una capacidad de producción industrial en estos países, que pudo aprovecharse así en forma más eficaz. Paralelamente se realizó una ampliación de la capacidad productiva merced a nuevas inversiones; se inició la producción de algunos rubros que antes no estaban presentes en la estructura económica de los países, pero principalmente se amplió la capacidad en sectores de naturaleza similar a otros que ya existían y en los que se contaba con una experiencia productiva, con mano de obra calificada, capacidad empresarial, organización, etc., que hacían posible en cada caso lograr un incremento de producción sobre la base de un estímulo adecuado.

2/ Mecanismos operativos; mecanismos de información; mecanismos de evaluación; etc.

/La continuación

La continuación y mantenimiento de estas tendencias podría implicar que se lograra un mayor avance en la integración y desarrollo con respecto a sectores productores de bienes de consumo no duradero y materias primas que tienen menores requisitos tecnológicos, aunque logrando una menor penetración en la producción de nuevos rubros de tecnología más compleja y de mayores requerimientos de capital - por ejemplo, algunos productos intermedios y bienes de producción - con lo cual tendería a darse en Centroamérica en el plano regional un modelo de sustitución de importaciones similar al que llevaron a cabo otros países de América Latina y que ya muestra claros signos de debilitamiento dentro de cada uno de los mercados nacionales, a pesar de que en algunos países del resto del área este mercado nacional tiene un tamaño superior al del conjunto de las economías centroamericanas. Como se señala en un estudio reciente del ILPES,[3/] no es difícil deducir que puede haber en Centroamérica una tendencia al agotamiento de los efectos positivos de la integración sobre el desarrollo económico, a menos que exista una política regional destinada a lograr progresos adecuados en la sustitución a nivel regional de estos bienes intermedios y bienes de capital.

En el caso de la ALALC debe señalarse que el incremento de comercio intrarregional desde 1961 en adelante ha sido considerable en términos relativos. Sin embargo, como este comercio representaba previamente una proporción muy reducida de las importaciones totales, es todavía pequeña su significación dentro del sector externo de los países miembros. Ha de subrayarse que existe conciencia acerca del papel que deberían desempeñar las industrias de carácter más complejo (siderurgia, industria química, industrias mecánicas, etc.), y a ello responden en parte los acuerdos de complementación y los trabajos en que está empeñada la Comisión Asesora del Desarrollo Industrial. Con todo, es aún incipiente el avance logrado en cuanto a acuerdos de desarrollo de sectores específicos.

Asimismo conviene señalar algunos aspectos que conciernen a ambos procesos de integración y que son importantes para el problema que aquí se examina.

3/ Véase ILPES, Centroamérica: análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico, enero 1967.

/a) Los

a) Los países latinoamericanos se desarrollaron en un aislamiento bastante grande entre sí. Ello se debió a que primitivamente siguieron modelos de crecimiento que los vincularon en forma más directa con el mercado internacional y a que adoptaron después un regimen caracterizado por una fuerte sustitución de importaciones y por una constante disminución de sus vínculos con el exterior. Esto implicó no sólo disminuir las importaciones provenientes de países de fuera del área, sino también las de procedencia latinoamericana. Este aislamiento favoreció la creación de estructuras productivas relativamente similares entre los países, diferenciadas en función de la disponibilidad de recursos y del tamaño del mercado. Estos factores dificultan las posibilidades de especialización y complementación entre los países.

b) Existe un interés notorio y general por los aspectos relativos al desarrollo equilibrado entre países. En la ALALC, la consideración de este problema estuvo presente desde el comienzo, respondiendo a una situación de hecho cual era la marcada diferencia entre los grados de desarrollo de los países miembros. Estas diferencias no obedecen a causas transitorias y fáciles de remover, sino más bien a circunstancias que se han ido acumulando durante muchos años, y que requieren el empleo de políticas apropiadas como parte del proceso de integración.

La manifestación más clara de este desequilibrio se da en el caso de los países llamados de menor desarrollo relativo. Ya en el Tratado de Montevideo se previó un tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo económico relativo, habiéndose reconocido dentro de tal situación a Paraguay y Ecuador. Con motivo de la incorporación posterior de Bolivia a la ALALC, se hizo lo mismo con este país. Estos tratamientos están destinados a compensar la situación desfavorable de que parten estos países para competir en el área.

Las apreciaciones sobre las consecuencias que podría tener la abolición de las barreras arancelarias internas también fueron consideradas por otro grupo de países que, si bien tenían una situación de desarrollo relativo más avanzado que Paraguay, Ecuador y Bolivia, no podían competir abiertamente con países más industrializados como Argentina, Brasil y México. Ello se tradujo en la creación de una categoría de países denominados de mercado insuficiente, de la que forman parte Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.[1/]

Venezuela.[4/] El propósito de esta clasificación es establecer medidas especiales para estimular sus economías.

Aún los países más industrializados del área han mostrado preocupación por lo que podría acontecer con sus actividades económicas frente a una eliminación de las barreras comerciales intrarregionales, tanto en lo que toca a actividades ya existentes, como en lo relativo a las nuevas de carácter zonal.

En el Mercado Común Centroamericano el problema del equilibrio regional se ha manifestado también. Recientemente se ha concedido a Honduras un tratamiento preferencial en materia de financiamiento, asistencia técnica y otros rubros, para tener posibilidades de utilizar en medida adecuada el regimen de industrias de integración. Al respecto es de interés citar la Resolución 142 (CCE);[5/] por ella se recomendó al Consejo Económico que establezca dentro de la SIECA un grupo técnico de trabajo encargado de efectuar en el más breve plazo posible, estudios comparativos en los que, empezando por el sector industrial, se analice la situación y estructura de las economías de los cinco países y se detalle específicamente el estado de desarrollo de los principales sectores de actividad y que, sobre esas bases y atendiendo a los diversos grados de crecimiento que ha alcanzado cada uno, se formulen recomendaciones para promover de modo integral y continuado el desarrollo equilibrado de todos los países de Centroamérica.

B. INTENTOS PARA LOGRAR UNA VINCULACION CRECIENTE DE LA INTEGRACION CON LAS POLITICAS DE DESARROLLO

Los procesos de integración en la ALALC y el Mercado Común Centroamericano se han desenvuelto tanto a través de medidas comerciales e indirectas como mediante políticas más directas, que tratan de programar la realización de inversiones y que asignan una mayor participación a los gobiernos.

4/ En la reunión de Cancilleres de los países de ALALC celebrada en Asunción en septiembre de 1967, fue aceptado el tratamiento de país de menor desarrollo relativo a favor de Uruguay, en virtud de las dificultades económicas por las que atraviesa dicho país.

5/ Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.

/Hasta ahora

Hasta ahora, la coordinación de políticas y planes nacionales de desarrollo y la adopción de orientaciones programadas a nivel regional, han avanzado significativamente menos, en ambos casos, que las medidas comerciales. En este hecho han influído circunstancias y problemas de distinta índole, de los cuales solo es pertinente hacer aquí referencia a aspectos técnicos tales como los que se citan en la parte C. de este documento. Sin embargo, es conveniente remarcar que se ha notado una intención creciente de realizar esfuerzos encaminados a la coordinación de políticas de desarrollo; aunque esta intención ha debido encarar numerosos problemas que han dificultado un avance efectivo mayor, es útil reseñar brevemente las principales manifestaciones y esfuerzos realizados, por advertirse en ellos una tendencia que parece bastante clara, según la cual la coordinación de planes podrá llegar a tener una importancia considerable en el futuro.

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

En el caso de la ALALC, en el Tratado de Montevideo, además de los mecanismos de carácter comercial, se institucionalizaron otros tendientes al logro de una creciente complementación entre las economías de los países miembros. En efecto, en el preámbulo de aquél instrumento se lee: "Los Gobiernos representados en la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina, ... Conscientes de que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de normas que contemplen debidamente los intereses de todos y cada uno y compensen convenientemente a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo". El Tratado puede interpretarse como una primera expresión de los deseos de encuadrar la integración en una concepción de desarrollo armónico y equilibrado. En la letra del Tratado se recogen explícitamente algunos principios destinados a lograr una coordinación de las políticas nacionales industriales y agrícolas, y un capítulo especial en que se enumeran las medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo.

/El espíritu

El espíritu para complementar la política comercial con otras disposiciones, se vio reforzado a partir de 1963. En el mes de abril de ese año se realizó en Lima una reunión sobre planificación, fomento y orientación del desarrollo industrial, comenzándose a sentar las bases de una acción futura en materia de coordinación de las políticas nacionales de desarrollo. Los objetivos más destacados que se persiguieron en la reunión mencionada fueron los siguientes: i) conocimiento de los organismos que a nivel de cada país intervenían en las proyecciones de las políticas de desarrollo industrial; ii) confrontaciones preliminares de la demanda y la oferta de equipos y otros productos claves para el crecimiento económico, a nivel de cada país y de la zona en su conjunto (por suma de los planes a nivel de país); iii) examen comparativo de los instrumentos de política económica utilizados en los diferentes países; iv) examen de las posibilidades de coordinación en materia de política económica, metas de producción, metodología de trabajo, etc.

Aunque en esta reunión no se pretendía llegar a conclusiones definitivas, ese primer contacto constituyó un paso muy positivo, pues señaló la necesidad de orientar este tipo de discusiones, en torno a las formas más adecuadas para lograr una coordinación creciente entre las políticas industriales de desarrollo.

Tal vez el resultado más importante fue la recomendación que hicieron los reunidos en el sentido de que se creara un organismo asesor en materia de desarrollo industrial y la discusión ecerca de sus orientaciones principales. La consecuencia de esa recomendación fue que el Comité Ejecutivo Permanente de ALALC creó la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial. También se aprobaron una serie de recomendaciones para que en la elaboración de los planes de desarrollo se utilizaran métodos susceptibles de comparación zonal y se considerara el mercado ampliado que resulta de la existencia de la ALALC.

La creación de la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial (CADI) estuvo destinada, entre otras cosas, a dar mayor vigor a los acuerdos de complementación del sector manufacturero. La CADI ha realizado una útil tarea intentando aclarar los problemas de programación zonal tanto en el campo conceptual y metodológico como en el terreno práctico. En su primera

/reunión se

reunión se aprobaron las "bases para la formulación de una política zonal de desarrollo industrial", en las que se establece el concepto de la "localización programada de industrias de carácter zonal", quedando así definida la necesidad de una política común. Tal programación debería tener por objetivo "una distribución equitativa de los beneficios de la integración". En un terreno más práctico, la CADI ha creado grupos de estudio que tienen como objetivo analizar las posibilidades y los requerimientos que resultan de la instalación y el desarrollo de industrias de carácter zonal.6/ Además se han hecho algunos intentos preliminares para lograr progresos en la adopción de una metodología común en la programación del sector industrial.

Las labores desempeñadas por la CADI configuran su propia creación como uno de los primeros hechos importantes destinados a concretar las intenciones para establecer un cierto grado de programación sectorial en el ámbito regional.

Las bases de la Resolución 100 (IV), una de las más importantes aprobadas por la Conferencia de las Partes Contratantes en el cuarto período se sesiones (octubre de 1964), se encuentran en la Resolución 75 (III), (coordinación de políticas económicas) y en el informe de la Comisión Especial creada por esta resolución.7/

La Resolución 100 (IV) "Programa de complementación e integración económica", está destinada a lograr una incorporación explícita de los objetivos de desarrollo en este proceso de integración. Además de abarcar aspectos de la armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior, como forma de establecer las condiciones necesarias para formar un mercado común, se establecen directivas para los sectores manufacturero, agrícola y financiero, tendientes a lograr una distribución equitativa de los frutos del proceso de integración y a asegurar condiciones equitativas de competencia.

La resolución establece una serie de directivas básicas de política económica, conjuntamente con un programa de acción para ejecutar tal política.

6/ Los estudios más avanzados en la actualidad cubren los sectores siderúrgico, petroquímico y de papel y celulosa.

7/ Presentado en setiembre de 1964.

/En el

En el sector manufacturero, esas directivas están encuadradas dentro del mismo espíritu que dio origen a la CADI, señalándose los criterios que deberían orientar los estudios y tareas concretas que se llevarán a cabo en materia de desarrollo industrial. Esos criterios se basan en: i) la necesidad de considerar el desarrollo industrial en su interdependencia con los demás sectores; ii) el importante papel que podrían desempeñar los acuerdos de complementación para el armónico crecimiento económico de la zona; iii) la necesidad de un reordenamiento industrial de la zona, por la vía de la creación de condiciones equitativas de competencia; iv) la necesidad de orientar la localización industrial a través de una programación conjunta; v) la necesidad de asignar particular importancia a la integración sectorial como medio de fomentar el desarrollo económico de la región,, y v) la atención especial de que deberían ser objeto las actividades productivas no desarrolladas o que se encuatren en un grado muy incipiente de desarrollo.

En lo que toca al sector agropecuario se subraya la urgencia de coordinar y armonizar las políticas económicas y de producción de los países miembros, así como la fijación de normas de ordenamiento del comercio de productos agrícolas. También se señalan diversos principios que podrán dar a las decisiones nacionales un mayor cariz regional por la vía de la confrontación de planes, de las proyecciones zonales de demanda, etc.

En el cuadro institucional de la ALALC, los Consejos de Política (agrícola, transportes y comunicaciones, etc.), las Comisiones Asesoras, las Comisiones Consultivas de asuntos empresariales y laborales, y las reuniones sectoriales están en condiciones de realizar aportes significativos para el logro de una mayor vinculación entre la integración y las políticas nacionales de desarrollo.

Por su parte, las empresas estatales realizan esfuerzos por superar las restricciones impuestas por las limitadas fronteras económicas nacionales, hecho que se puso de manifiesto con la creación, en 1965, de la institución denominada Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL).

También han surgido algunas iniciativas destinadas a lograr cierta coordinación en aspectos de la política de corto plazo que son importantes

/para facilitar

para facilitar el normal avance de la integración. Las Resoluciones 75 (III) y 100 (IV) contienen providencias en este sentido.

Además de los acuerdos y resoluciones tomados por la ALALC a los cuales se ha hecho referencia, se han realizado estudios regionales aplicables a determinadas industrias. La Comisión Asesora de Desarrollo Industrial (CADI) ha constituído algunos grupos de estudio que abarcan la siderurgia, la industria química, el sector petroquímico, y el de papel y celulosa. En dichos grupos se analizan las condiciones actuales en que se desenvuelve cada sector y los proyectos futuros para ampliar la capacidad productiva, lo que se compara con proyecciones de la demanda regional. Con estos estudios se señalaron algunos excesos de oferta que podrían producirse en la región, con el consiguiente desperdicio de recursos y la creación de capacidad instalada ociosa. Uno de los objetivos perseguidos con este tipo de estudios es facilitar los acuerdos de complementación, pero es indudable que también constituyen elementos potencialmente importantes para una cierta programación industrial a nivel regional. A las anteriores manifestaciones deben agregarse una serie de áreas en las cuales se están realizando labores concretas que le confieren al proceso de integración una fisonomía y características que necesariamente deben ser consideradas en los enfoques de tipo regional, y por parte de los países, en el diseño de sus planes y políticas de desarrollo.

Una de estas áreas de estudio es el desarrollo de zonas fronterizas y el aprovechamiento de cuencas hidrográficas, proyectos para los cuales se requiere la concurrencia de los organismos nacionales encargados de elaborar las políticas de desarrollo y otros organismos de carácter regional. En este tipo de acuerdos le ha correspondido desempeñar una importante labor al Banco Interamericano de Desarrollo, tanto en el desarrollo de las zonas fronterizas Colombo-Venezolana y Colombo-Ecuatoriana, como en el proyecto de la cuenca del Río de La Plata.

Mercado Común Centroamericano

En el Mercado Común Centroamericano - aunque se trata también de un proceso que se encuentra en sus primeras etapas - se ha registrado un avance mayor que en la ALALC en los intentos de definir una política regional de desarrollo que deba tenerse en cuanta lo mismo en el plano regional

/cuando se

cuando se discuten el contenido y la forma de los propios procesos de integración, como al nivel nacional, al formular la política de desarrollo de cada uno de los países miembros.

En lo institucional merecen destacarse las reuniones conjuntas de los Ministros de Economía y Hacienda, de Economía y de Obras Públicas, así como las reuniones de los directores de organismos de planificación. Se ha logrado de esta manera progresar hacia la coordinación regional de las diferentes políticas económicas nacionales y hacia la concepción de una política regional de desarrollo.

Al igual que en la ALALC, los organismos internacionales han prestado un apoyo creciente al mercado común centroamericano, tanto en el terreno del financiamiento - aportando criterios de clara orientación regional, como lo han hecho el Banco Centroamericano de Integración (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - como en el campo de los estudios y evaluaciones, con la colaboración de CEPAL y los comités de Evaluación de Planes del CIAP.

En las labores de programación que se realizan en Centroamérica se encuentran las bases potenciales para la elaboración de una política regional de desarrollo. Estos intentos se han visto facilitados por la labor que ha venido cumpliendo la Misión Conjunta de Programación.

Los trabajos elaborados por la Misión Conjunta, han sido ya objeto de discusiones en la SIECA, en las reuniones de los directores de planificación y las del Consejo Económico y el Comité de Cooperación Económica (CCE). Sobre estos trabajos los organismos encargados de analizar los planes de desarrollo han realizado algunas evaluaciones preliminares. Los esfuerzos de coordinación más fructíferos se han dado en las obras de infraestructura. En los sectores directamente productivos se ha tropezado con dificultades para conciliar el interés regional con las orientaciones contenidas en los planes nacionales. Esto último se está traduciendo en cierta duplicación de inversiones, producto del levantamiento de estructuras industriales similares.

En el terreno institucional recientemente se incorporó la Misión Conjunta a la SIECA, medida que puede acelerar y facilitar el avance en la búsqueda de soluciones para lograr un mayor acercamiento a una política regional de desarrollo equilibrado.

/Actualmente, en

Actualmente, en el mercado común centroamericano se discute la forma de perfeccionar un enfoque más integral, con lo que se traduce una preocupación creciente por conseguir la progresiva definición y ejecución de una estrategia regional centroamericana, tanto a nivel global como para los principales sectores. Se intenta traducir esa estrategia en políticas que permitan precisarla, con lo cual las políticas nacionales de desarrollo en Centroamérica se enriquecerán con una mayor incorporación de elementos regionales. Por ejemplo, en la elaboración de los planes de desarrollo existía conciencia del papel que le correspondía desempeñar a la sustitución regional de importaciones, como elemento propulsor de la industria y, en consecuencia, del desarrollo económico de la región. Pero parecía necesario precisar la forma que debía adoptar esa política regional de sustitución de importaciones y definir sus etapas y secuencias, los problemas de localización, y el análisis de los sectores que debían incluirse en ese proceso. El problema consiste en definir la estrategia regional en términos más claros y teniendo en cuenta más explícitamente las características de la economía regional en su conjunto, que no es una mera yuxtaposición de economías nacionales.

En el terreno de las políticas regionales de infraestructura se han logrado avances relativamente mayores que en los sectores directamente productivos. Existe en Centroamérica una clara conciencia del importante papel que desempeñan las obras de infraestructura para dinamizar el intercambio y para obtener un desarrollo regional más equilibrado. Los gobiernos han impulsado algunos programas: el Plan Vial Centroamericano, ya establecido,[8/] la Red Centroamericana de Telecomunicaciones y la interconexión y desarrollo conjunto de sistemas eléctricos. Los estudios al respecto se encuentran en una etapa avanzada, aunque no cabe desconocer los problemas que origina la propia coordinación, ya sea para decidir sobre prioridades de inversión o país sede (caso de la Central de Telecomunicaciones), calendario de proyectos, etc.

8/ Cubre el período 1965-74, y sus bases fueron confeccionadas a través de la acción directa de los Ministros de Obras Públicas con el asesoramiento de la SIECA, el BCIE y la Misión Conjunta.

/Por su

Por su especial importancia se destaca la acción del Instituto Centroamericano de Tecnología Industrial (ICAITI), mecanismo orientado a llevar a cabo, mediante el esfuerzo conjunto de los países, una serie de investigaciones tecnológicas adaptadas a las condiciones de aquella región.

Este breve recuento pone de manifiesto los avances producidos en la dirección de una vinculación más explícita de los procesos de integración de América Latina con las políticas nacionales de desarrollo de los países. La concepción de los problemas y la creación de instrumentos institucionales apropiados han experimentado mayores progresos que la incorporación de directivas encuadradas dentro de estos nuevos conceptos a los programas de desarrollo de los países. En este último sentido, los avances del Mercado Común Centroamericano, aunque insuficientes, han alcanzado mayor significación que los de ALALC, a los que cabría calificar como incipientes todavía.

Conviene precisar que la búsqueda de formas para lograr avances efectivos en la integración económica y de ubicarla con mayor claridad en el contexto de las políticas de desarrollo de los países, ha recibido en los últimos dos años un apoyo significativo a raíz de decisiones políticas a nivel de Cancilleres y últimamente de Jefes de Estado. En efecto, en la Conferencia de Cancilleres celebrada a fines de 1965 se trataron algunos puntos importantes en materia de fortalecimiento institucional de la propia ALALC, del programa de liberación y desgravación automática, del programa de inversiones, de la integración sectorial y de la creación de un fondo regional de preinversión, además de otras consideraciones afines. A fines de 1966 se realizó la primera reunión del Consejo de Ministros como tercer período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia.[9/] En dicha reunión se aprobaron una serie de resoluciones, destacándose las atingentes al programa de liberación (por ejemplo, el compromiso de establecer un regimen de desgravación programada), las bases para la institucionalización del Consejo de Ministros, acercamiento entre la ALALC y el MCCA, produciéndose además el acercamiento de Bolivia para formalizar su adhesión en el año 1967 a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

9/ Convocada por la Resolución 105 del Comité Ejecutivo Permanente.

/Además de

Además de estas manifestaciones de carácter general, de los acuerdos de zonas limítrofes y de los estudios de cuencas hidrográficas, se han realizado algunos acuerdos subrregionales que no se restringen a aspectos parciales sino que abarcan un conjunto de aspectos de la economía de los países participantes. Entre estos acuerdos cabe mencionar los siguientes: La constitución de la Comisión Mixta Permanente de Bolivia, Paraguay y Uruguay, que se llevó a efecto en el mes de junio de 1963, y que ha sostenido reuniones en los años 1964-65-66. Sus propósitos principales son el incremento del intercambio comercial; aprobación de proyectos nacionales conjuntos; coordinar su participación en el proceso de integración económica. Otro esfuerzo similar, aunque mucho más reciente, está constituído por los contactos iniciados por los países centroamericanos, principalmente con México y Colombia. Finalmente, dentro de este orden cabe referirse a la constitución del Bloque o Grupo del Pacífico, cuyas raíces se encuentran en la Declaración de Bogotá (agosto de 1966) suscrita por los Presidentes de Colombia, Chile, Venezuela y los representantes personales de los Presidentes de Ecuador y Perú; durante la V Conferencia del CIES,[10/] los cinco países crearon la Corporación Andina de Fomento y avanzaron en la estructuración de la Comisión Mixta de Integración.

Los acuerdos subregionales fueron sancionados en la Declaración de Presidentes de Punta del Este a que se hará referencia brevemente. En todo caso, al margen de la sanción institucional de la misma, parece evidente que los acuerdos subrregionales, a la vez que se constituyen en instrumentos de aceleración del proceso de integración, obligan como uno de sus requisitos a la confrontación y unificación de políticas nacionales, lo que contribuye a fortalecer a nivel regional los vínculos entre la integración económica y la planificación nacional.

Los intentos de fomentar el proceso de integración y darle un mayor contenido de política de desarrollo, se han visto realzados con la reciente declaración de los Presidentes de América dada a publicidad con ocasión de la reunión celebrada en Punta del Este en el presente año,[11/] en la cual se

---

10/ Realizado en Viña del Mar, Chile.

11/ 12 a 14 de abril de 1967.

/analiza la

analiza la necesidad de imprimir mayor celeridad tanto a los procesos mismos de integración, como al diseño de las políticas destinadas a llevarlos a cabo, como acuerdos subrregionales, proyectos multinacionales, desarrollo educacional, científico y tecnológico.

En el punto C. se analizan algunos de los problemas técnicos que se presentan en los intentos por vincular la integración económica con las políticas nacionales de desarrollo.

C. ALGUNOS PROBLEMAS QUE SE PRESENTAN PARA TOMAR EN CUENTA LA INTEGRACION ECONOMICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Antes de señalar algunos de los problemas que se presentan para lograr una vinculación más explícita de la integración económica con las políticas de desarrollo de los países, parece necesario referirse a ciertos aspectos relativos a la discusión de las estrategias nacionales.

1. Necesidad de redefinir algunos aspectos de las estrategias nacionales de desarrollo y de coordinarlas a nivel regional

En los últimos años se ha registrado en América Latina un paulatino y creciente debilitamiento de la sustitución de importaciones encarada sobre la base de cada mercado nacional aislado. Las dificultades que se experimentan en muchos países para continuar llevando adelante este proceso al ritmo requerido se derivan de la mayor complejidad tecnológica, de las mayores necesidades relativas de capital y del tamaño de las plantas correspondientes a bienes que todavía se importan, frente al tamaño reducido de los mercados nacionales. Este fenómeno es más claro en los países que han logrado progresos más grandes en su industrialización, pero también se insinúa en otros cuyo proceso de desarrollo manufacturero es más reciente y su mercado más limitado aún.[12/]

12/ Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina, y Centroamérica: análisis del sector externo y su relación con el desarrollo económico.

/Por estas

Por estas razones, mientras se sigue persiguiendo con vigor la política destinada a reemplazar con producción nacional bienes que todavía se importan, se realiza una consideración cuidadosa de nuevos elementos adicionales de la política de desarrollo que permitan mantener e incluso acrecentar un ritmo de crecimiento que fue insuficiente en el pasado. En el orden interno, algunas de las reformas estructurales que se proponen buscan ampliar y dar mayor vigor al mercado mejorando la distribución del ingreso, aumentar la cantidad y el uso del ahorro nacional y promover una más completa integración interna de cada uno de los países, incorporando sectores hasta ahora marginados del mercado; y todo ello además del importante efecto que esas reformas pueden ejercer en el campo social. En cuanto al sector externo, se consideran las posibilidades de diversificar las exportaciones abarcando nuevos mercados y ampliando la gama de bienes exportados incorporando las manufacturas.

Así pues, esta reconsideración de los problemas del desarrollo económico relaciona estrechamente los problemas del sector externo y del comercio exterior con algunos aspectos del desarrollo industrial y de la política económica vinculada con el mismo. Las dificultades con que tropieza en muchos casos la producción manufacturera para lograr niveles adecuados de costos, la antigüedad de los equipos, la escasez de mano de obra calificada, la política de protección, son aspectos todos que merecen una atención creciente.

El proceso de integración económica ha sido concebido como un instrumento importante para facilitar estas transformaciones. En cuanto a la sustitución de importaciones, puede permitir que se realice de ahora en adelante sobre la base de un mercado más amplio, y aprovechando las posibilidades de expecialización y de complementación entre los países; en cuanto a los sectores cuyo crecimiento está más avanzado en la región, introduce un elemento de competencia y permite que se racionalice y se haga más eficiente una producción que se ha efectuado hasta hoy en condiciones de costos y de calidad relativamente alejadas en muchos casos de los mercados internacionales, por estar montada sobre mercados nacionales reducidos y por haber crecido con una protección bastante alta y no siempre discriminada adecuadamente.

/Dado que

Dado que las políticas nacionales de desarrollo deben tomar en cuenta estos hechos, surge la necesidad de reconsiderar las estrategias y los planes de desarrollo, incorporando explícitamente a esos planes las consecuencias que tiene un mercado integrado sobre los sectores y las variables internas. Del párrafo anterior se desprende que la redefinición de políticas de desarrollo es sobre todo necesaria en el caso concreto de aquellas actividades relativamente nuevas, que suelen corresponder a la denominación de industrias dinámicas y sustituyen importaciones. En este tipo de industrias es donde lo regional juega un papel preponderante por concepto de tamaño mínimo, economías de escala, requerimientos tecnológicos, etc.; pero también parece necesario prestar creciente atención al caso de aquellas industrias generalmente llamadas vegetativas para modificar su situación y hacerlas más competitivas dentro de una zona integrada.

Esta reconsideración de política de desarrollo por supuesto es parcial en el sentido de que abarca sólo aquellos aspectos que se relacionan directamente con la integración: apertura creciente del mercado nacional hacia la región, en lugar del aislamiento cada vez mayor; cierto grado de especialización regional complementando a la política de sustitución. Otros muchos elementos de las políticas y planes de desarrollo no tendrían por qué variar.

Conjuntamente con la revisión de las políticas nacionales de desarrollo, aparece la necesidad de lograr cierto grado de coordinación a escala regional. Tres razones principales parecen abonar esta afirmación. En primer lugar, tanto en la ALALC como en el Mercado Común Centroamericano, el logro de avances en los procesos de integración con velocidad, intensidad y amplitud mayores, así como el efecto positivo de esos avances sobre el desarrollo económico de los países miembros, están estrechamente ligados con la posibilidad de llevar adelante acuerdos sobre la orientación del desarrollo de determinados sectores a nivel regional para poder aprovechar realmente las ventajas del mercado más amplio y de la especialización, y hacer que el sector externo desempeñe un papel más positivo que hasta ahora. En segundo lugar, las preocupaciones sobre el equilibrio regional requieren la consideración de que se realice con la perspectiva del área en su conjunto para poder analizar las alternativas posibles en cuanto a la relación existente

/entre el

entre el desarrollo de toda la región y el de grupos de países. En tercer lugar, en la propia reformulación de las políticas nacionales de desarrollo en aquellos aspectos en que se requiere introducir modificaciones para incorporar explícitamente la integración, parece necesario contar con ideas concretas de lo que puede ser el desarrollo del área en su conjunto, pues esas ideas podrán ser utilizadas por los programadores de cada uno de los países para tener en cuenta, al definir sus propias líneas de desarrollo interno, las mayores posibilidades que ofrece el mercado regional.

La necesidad de coordinar las políticas nacionales de desarrollo al nivel de la región, quedó de manifiesto en el caso del Mercado Común Centroamericano a través de los trabajos realizados por un grupo regional que consideró este problema con representantes de los países.[13/] Las políticas nacionales fueron confrontadas con los planteamientos de la Misión Conjunta de Programación a nivel regional. En un documento que preparó esa Misión[14/] después de aquella reunión se señaló lo siguiente: "como resultado de las discusiones que tuvo el grupo regional con los grupos nacionales se ha podido establecer que cada uno de los países centroamericanos tiene la intención de participar simultáneamente en iguales líneas de producción. La dimensión de la demanda y el desarrollo de la próxima década pueden permitir esta participación simultánea en algunos campos, pero no en toda la línea de producción industrial, donde la aplicación de tal política determinaría una excesiva atomización de la industria, limitando las posibilidades de intercambio entre los países, provocando, además, las consecuentes deseconomías de escalas de producción..." Y agrega: ..."el actual desarrollo manufacturero refleja una tendencia hacia un proceso de sustitución de importaciones entre los mismos países centroamericanos, lo cual

---

13/ El grupo estuvo constituído por representantes del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica (SIECA) y la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica. El acuerdo que dió origen a su formación fue tomado en la Primera Reunión de los Ministros de Economía y Hacienda de Centroamérica (Guatemala, abril de 1965).

14/ Véase Bases para un programa centroamericano de desarrollo industrial, Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, documento mimeografiado, Guatemala, 1965.

/conlleva además

conlleva además el peligro de constreñir el comercio regional en el futuro y desvirtuar los procesos de integración económica."

En el análisis de proyectos específicos se hace patente el exceso de oferta que resulta de sumar los proyectos de los diferentes países y compararlos con la demanda regional. Así, por ejemplo, en el caso del amoníaco, si se realizan los proyectos previstos en los planes y en conformidad con las estimaciones de la demanda, se utilizaría sólo un 50 a 60 por ciento de la capacidad instalada.[15/] Con respecto a la sosa se presentaría una oferta que duplicaría la demanda. En siderurgia se da un problema similar, puesto que la suma de los proyectos existentes parece ser excesiva con respecto a la demanda centroamericana. En petróleo, existen en la región cinco refinerías (en Guatemala - dos -, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) y están muy avanzados los proyectos para instalar otra en Honduras. El número de refinerías parece ser excesivo y perjudica las perspectivas de la industria petroquímica al tiempo que eleva los costos de producción.

Así pues, son varios los casos importantes en que se presenta la posibilidad de un exceso de oferta; en muchos otros se programa la ampliación de la producción teniendo en cuenta la posibilidad de exportar al resto de Centroamérica, pero sin que por ello se efectúe una consideración suficientemente amplia de los distintos aspectos de la complementación y especialización tendiente a un uso más racional de los recursos disponibles.

En el caso de ALALC la CAOI ha creado tres grupos de estudio a nivel regional: los de siderurgia, petroquímica y papel y celulosa. Uno de los informes ya terminados es el referente al de industria siderúrgica, en el que se hace un balance regional para el año 1970 comparando la demanda con la capacidad existente incrementada por los proyectos de ampliación. De cumplirse estas previsiones se estaría proyectando para 1970 una capacidad de producción que excedería a la demanda en un orden de 5.1 millones de toneladas. Los problemas de duplicación de inversiones y ausencia de acuerdos

---

15/ Esto, sin contar la oferta de Guatemala que, según un informe reciente, agregaría todavía otro 50 por ciento a la oferta regional. Véase CIAP, Informe sobre los planes nacionales de desarrollo y el proceso de integración económica de Centroamérica, agosto 1966.

/de complementación

de complementación se reflejan en forma aun más nítida en el caso de la industria automotriz, señalado ya en reiteradas oportunidades.

Los dos elementos aquí señalados, el de la redefinición de políticas de desarrollo a nivel nacional y la posterior coordinación a nivel regional de las mismas, son los elementos básicos de la incorporación de la integración a los planes, y en torno a los cuales se genera una serie de problemas, muchos de los cuales no han sido ni siquiera identificados en forma totalmente clara, siendo aun más escasos los planteamientos dirigidos a precisar la forma de enfocar los mismos. A continuación se intenta hacer una presentación de algunos de los principales problemas, conjuntamente con algunos planteamientos preliminares frente a los mismos.

2. Algunos aspectos que resulta útil discutir

La explicación del aislamiento existente entre los procesos de planificación y de integración podría residir en el carácter todavía inicial que ambos tienen en América Latina. A medida que el proceso de integración sea más profundo y se generalice en forma que sus efectos sobre el desarrollo sean más evidentes, se hará más clara la necesidad de captar la integración en los planes. Lo cierto es que los programas de desarrollo, en lugar de constituir un elemento que contribuya al avance de la integración económica, tienden por el momento a reforzar la modalidad del desarrollo nacional sobre la base de un mercado aislado y a crear estructuras homogéneas de producción que cierran gradualmente determinadas posibilidades de especialización existentes en el ámbito latinoamericano.

Aunque las causas de esta situación no pueden atribuirse en forma exclusiva a la falta de procedimientos adecuados para incluir de modo explícito en los planes de desarrollo los efectos que cabría esperar de la integración y las medidas necesarias para que estos efectos se produzcan realmente, es indudable que aquella falta de procedimientos limita las posibilidades de avance en esta materia.

Es aquí donde cabe a los planificadores una responsabilidad concreta para diseñar y aplicar estos procedimientos con el objeto de plantear en forma clara las alternativas que se presentan en cuanto al papel de la integración económica en el desarrollo de cada uno de los países y para elaborar criterios adecuados que permitan discutir estas alternativas y realizar una elección acertada.

/Por tratarse

Por tratarse de un problema relativamente nuevo en el mundo y por no existir experiencias lo bastante claras en la materia, se analizan a continuación algunos problemas relativos a la forma de enfrentar estas tareas, que se considera útil discutir.

Uno de los problemas a resolver es el que podría denominarse de cobertura, en el sentido de cuál debe ser la amplitud con que debe ubicarse la integración en los planes. Es evidente que por razones conceptuales, práctica y políticas, no pueden coordinarse todos los aspectos importantes de los planes. Las de carácter conceptual tienen que ver con el contenido netamente nacional (o interno) que comprenden los planes.; ciertos sectores cuyo mercado es menor que el tamaño de un solo país y cuyos insumos son predominantemente nacionales, se encuentran en este caso. Las razones de carácter práctico se reflejan en el hecho de que aun en la planificación nacional ésta se restringe en su acción más directa y efectiva a algunos grandes sectores y sólo se aplica a otros en forma mucho más indirecta o tenue.

Cabe entonces dicutir cuáles son los aspectos que es necesario coordinar, o cuáles serán los criterios con que esas áreas sean escogidas. Merece traerse aquí a colación lo ya señalado en una sección anterior, en el sentido de que el grado de efectividad con que se aplican los planes en la programación nacional es relativamente grande para determinados sectores y proyectos estratégicos, y es en cambio más tenue o indirecto para muchos otros aspectos y sectores de la economía. Cuando se trata de encarar problemas de programación de desarrollo en los que se requiere la coordinación de la política de distintos países, se presentan dificultades mayores que en el caso puramente nacional para lograr una aplicación efectiva de orientaciones programáticas en todos los sectores. Además, no debe olvidarse, como ya se ha señalado, el hecho de que los países desean continuar teniendo un alto grado de autonomía en el manejo de las orientaciones de gran parte de las políticas nacionales de desarrollo. Por lo tanto, no sería realista pensar que la programación que se realice en relación con la integración y que alcance trascendencia práctica, abarque todos los sectores de la economía e incorpore todas las decisiones importantes para el desarrollo económico de América Latina y sus países. Parecería decuado

/pensar que

pensar que esta programación a nivel regional puede definir determinadas orientaciones que corresponde aplicar para el desarrollo de sectores específicos de importancia estratégica para la región o para grupos de países, vale decir, seleccionar aquellas áreas de la economía en las cuales, de acuerdo con las modalidades que tienden a tener los procesos de integración ya vigentes, es más importante realizar una coordinación y tener en cuenta las necesidades y efectos de la integración económica. Los sectores y variables que estuvieran en esta situación serían tratados en forma individual y con el detalle necesario. En cambio, los demás aspectos de la economía regional y su evolución esperada podrían considerarse nacional y regionalmente en forma global al solo efecto de formar parte del marco de referencia en el que se aprecien en perspectiva los sectores o decisiones que serán tratados con detalle.

Parecería también necesario procurar que el conjunto de sectores que fueran tratados en forma específica, aunque no tuvieran un peso demasiado grande cuantitativamente, cualitativamente fueran lo bastante importantes como para dar una fisonomía definida a la política de desarrollo con integración que se trate de aplicar, y permitan asimismo considerar los principales aspectos en que la integración es de importancia para el desarrollo de toda la región y de tipos especiales de países, incluyendo, entre otros, los aspectos relativos al desarrollo regional equilibrado. En este sentido, aquel conjunto debiera tener un contenido crítico mínimo para que respondiera a estas necesidades. Cabe preguntarse cuáles deberían ser los criterios que se tomen en consideración para definir a nivel de sectores aquellos que integrarán el contenido fisonómico crítico. Parecería que uno de los elementos a considerar para la selección de los sectores objeto de coordinación regional, sería el factor sustitución de importaciones a nivel regional, para que actuara como elemento dinámico al igual que ocurrió a escala nacional, aunque ahora montado sobre bases más racionales en el mercado ampliado. Pero evidentemente este criterio, siendo muy importante, no parece ser suficiente; al menos dos razones pueden esgrimirse para sustentar esta afirmación. La primera se relaciona con el problema de absorción de mano de obra; los sectores que a nivel regional son de tipo sustitutivo, son más bien de un uso intensivo de

/capital y

capital y no absorben en cambio mucha mano de obra. En segundo lugar, principalmente para los países de menor desarrollo relativo, no puede dejar de tenerse en cuenta la posibilidad de que estos sectores se conviertan en enclaves aislados del resto del sistema económico, manteniendo el carácter dual de estas economías en lugar de tender a integrarlas internamente. En relación a esto último cabría agregar que el factor de equilibrio regional deberá estar siempre en la definición de los sectores a coordinar y sobre todo en la consideración de la situación de países específicos. En la práctica la discusión de acuerdos de complementación en base a uno o dos sectores parece que hace más difícicil aunar criterios; esto abre paso a la idea de la consideración de grupos de proyectos o sectores y no de proyectos aislados.

También debe tenerse en cuenta que siendo distinto el grado actual de desarrollo y la estructura económica de los países de América Latina entre sí, son diversos los requerimientos relativos al contenido crítico para cada uno de ellos. Una economía menos evolucionada, más simple, puede requerir una política de desarrollo que se caracterice con mayor facilidad mediante un corto número de cosas obvias a realizar. Un país más avanzado económicamente puede tener una demanda más diversificada y problemas más difíciles de solucionar a través de pocas medidas. Además, un país que haya avanzado hasta la etapa de producción de bienes de capital y que satisfaga ya con producción local prácticamente la totalidad de su demanda de bienes de consumo, requiere una composición distinta para este grupo de sectores que sean objeto de una política que aproveche las mayores ventajas abiertas por la integración, que la correspondiente a países que están recién al principio del proceso de sustitución de bienes manufacturados de consumo. Aunque existe una desventaja evidente en el hecho de mantener el criterio de coordinar un número corto de cosas cualitativamente importantes, evitando la posible tendencia a tratar de coordinar demasiadas cosas, se requiere la consideración de estas distintas situaciones al realizar la selección de sectores.

La discusión acerca de cuáles son los sectores que deberían ser objeto de coordinación no está terminada, y su avance es muy importante para evitar duplicación de inversiones y aun para hacer avanzar más rápidamente la integración.

/En resumen,

En resumen, el grado de profundidad y detalle que quiera lograrse en cuanto a los resultados efectivos con que se realicen estas tareas de programación a los niveles nacional y regional, tendría que tener en cuenta que para algunos sectores se puede programar en profundidad y para otros en cambio es más pertinente definir sólo tendencias o consecuencias de determinadas orientaciones generales o de decisiones que se tomen en aquellos sectores que sean tratados en forma individual, específica y más profunda.

Bajo el supuesto de que se ha logrado definir las áreas susceptibles de compatibilización y armonización específica a nivel regional, queda pendiente la discusión acerca del papel que debería desempeñar un marco general en el que se pudieran ubicar los sectores elegidos. A este respecto cabe señalar que, aunque sean tratados en forma más agregada y menos precisa, es importante que sean tomados en cuenta en el marco regional los demás sectores y decisiones que son significativos en el desarrollo regional y de países específicos. Sólo así podría apreciarse cuál es el impacto efectivo del grupo crítico de sectores estratégicos sobre el desarrollo total; cuáles son los principales aspectos de interdependencia de estos sectores críticos con el resto de la economía que deben tenerse en cuenta (por ejemplo, casos en que por provisión de bienes intermedios o de bienes de capital el desarrollo de un sector depende del de otros), y cuáles son los principales aspectos de compatibilidad que es necesario analizar para comprobar que determinados objetivos fijados para estos sectores críticos son factibles frente a las limitaciones de disponibilidad de divisas, ahorro, mano de obra calificada, etc.

A los efectos de facilitar esta consideración, se estima útil considerar brevemente algunos aspectos de la elaboración de este marco general y de lo que cabría esperar del mismo. Para facilitar la tarea de coordinación de planes y para permitir a los programadores de cada país incorporar las perspectivas de la integración regional en su política de desarrollo, parece ser necesario que, además de los trabajos que se realicen en cada uno de los países, se elabore un marco de referencia que abarque el conjunto de países de la región en que sea posible apreciar el papel que puede desempeñar la integración económica en el desarrollo del total de América Latina; se tenga una visión panorámica que permita considerar en forma más clara los problemas

/del equilibrio

del equilibrio regional; sea factible la consideración explícita de la vinculación que la política de integración puede tener con los elementos básicos de la política de desarrollo económico y social de los distintos países, y se pueden discutir los principales problemas de interrelación en el desarrollo de distintos sectores de compatibilidad a nivel global de la economía regional y de los principales grupos de países. Aun para definir proyectos regionales de integración se necesita precisar algunas orientaciones de carácter estratégico en los sectores más directamente vinculados a dichos proyectos, estas orientaciones deben formar parte de este marco regional.

Una de las funciones importantes de este marco regional sería la de permitir elaborar una visión de América Latina en el futuro, de modo que fuera posible evaluar los efectos de una determinada estrategia de desarrollo a largo plazo, ubicar en ella los efectos previsibles de la integración económica, y considerar las distintas alternativas que se presentan para el conjunto de la región y para los grupos por países en particular. Entre los aspectos importantes que así se analizarían, no podrían dejar de tenerse en cuenta los relativos a la creación e incorporación de tecnologías apropiadas a las condiciones de América Latina y los referentes a la mano de obra en cuanto a la absorción de desocupación estructural y a las necesidades de mano de obra calificada. Otra cuestión muy poco analizada hasta ahora, y que merece atención especial, es el desarrollo del sector agropecuario en relación con el mercado común. Existen posibilidades de especialización al menos entre los países de clima templado y tropical, que pueden ser muy importantes.

Conjuntamente con la elaboración de orientaciones apropiadas del desarrollo para los sectores claves y de la ubicación de los mismos en un marco de referencia más general, es util ver el problema desde el punto de vista de la ubicación de cada país dentro del total de la región, de modo de apreciar mejor el impacto que para cada país pudiera tener la política regional.

Así por ejemplo, será diferente el impacto de la política regional, según sea la etapa actual de desarrollo de cada uno de los países. Según cual fuere el grado de avance en el proceso de sustitución, las consecuencias

/sobre la

sobre la estructura industrial variarán. Una clasificación que tomara en cuenta el grado de desarrollo de los países, y su estado de avance en el proceso de sustitución de importaciones sería útil.[16/] Otro juicio a examinarse sería el de la magnitud y extensión que tenga para cada uno de los diferentes países la desocupación estructural. Esto ligado en forma muy estrecha con el grado de intensidad relativo de capital y mano de obra que pudieran tener algunas industrias como las mecánicas, siderurgia y otras.

También sería distinto el efecto de la política regional que se diseñe, según el tamaño del mercado del país de que se trate. Cabe aquí plantear una asociación entre tamaño de mercado y carácter regional o nacional de industrias determinadas. Así, para algunos países de mercado reducido, la apertura regional abre la posibilidad de encarar cierto tipo de industrias que requieren para su operación de una capacidad mínima que excede al tamaño del mercado nacional. Algunas de estas industrias a nivel de los países de mercados más amplios, no tienen el carácter de regional y están ya desarrolladas exclusivamente dentro de las fronteras nacionales.

Por último, cabe indicar que habrá que juzgar también el dinamismo que tenga en cada caso el sector externo y, en particular, el de las exportaciones tradicionales.

En síntesis, de lo que se trata es de realizar una evaluación que permita disponer de criterios en base a los cuales decidir el tipo de especialización de cada país dentro de la región, de modo que la integración desempeñe un papel apropiado a cada situación y pueda ser conciliada con los otros ingredientes de las estrategias nacionales de desarrollo como, por ejemplo, el papel del mercado interno y la diversificación de exportaciones en productos manufacturados hacia fuera de América Latina.

En relación a la política regional, es conveniente señalar, al menos, una de sus características básicas. Uno de sus objetivos centrales será el de coordinación de las futuras inversiones que se vayan a realizar en los sectores previamente elegidos, pero no debería limitarse a la armonización de las inversiones marginales, como tampoco en el aspecto comercial limitarse a negociaciones de los excedentes de producción; muy por el contrario, de lo que debería tratarse es de coordinar la instalación de nuevas plantas o las ampliaciones de cierta consideración en las industrias existentes.

16/ Véase más adelante punto D.

/Fuera de

Fuera de los asuntos señalados cabría hacer algunas observaciones referente a la intensidad con que deberían emprenderse a través del tiempo estas labores de coordinación regional de algunos aspectos de las políticas nacionales de desarrollo. Distinta deberá ser la intensidad y la profundidad de la política regional que se defina, según cual fuese el grado de vinculación efectiva que se vaya logrando y el carácter de las medidas de integración adoptadas. Ya en la actualidad existen a este respecto diferencias apreciables entre el caso del Mercado Común Centroamericano y de ALALC. De modo que es necesario distinguir entre la coordinación de políticas económicas frente a una zona de libre comercio y a un mercado común. Esto cobra vigencia práctica si se piensa que la declaración de Presidentes de Punta del Este plantea entre uno de sus puntos que "los Presidentes de las Repúblicas de América Latina resuelven crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano, que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años..." Las características de la coordinación de políticas de desarrollo variarán durante este proceso de transición.

Si el proceso de integración se realizara más bien en forma de un intercambio de excedentes productivos correspondientes a determinados sectores, el impacto que tendría sobre la estructura económica y sobre el desarrollo sería relativamente menor y también se requeriría en menor grado una coordinación de políticas de inversiones, de ampliación de capacidad productiva, etc. Si en cambio el proceso de integración tomara en mayor medida el carácter de un desarrollo concebido para sectores específicos en forma regionalizada, la necesidad de coordinación sería mayor y también lo sería el impacto que esto tendría sobre las posibilidades y modalidades del desarrollo nacional y regional.

En todo caso, se puede señalar que para el conjunto de los países que participan en estos procesos de integración, muy probablemente ganará tanto en intensidad como en profundidad el diseño de una política regional de desarrollo. Pero necesario es también tener en cuenta que la homogeneidad que se observa en algunos sectores claves, que es función de la forma en que se llevó a cabo el proceso de sustitución y las decisiones de inversión que se están tomando en los actuales planes de desarrollo, muchas de las

/cuales tienen

cuales tienen ya recursos comprometidos, así como las diferencias actuales en el grado y características del desarrollo entre países, son elementos que muestran que uno de los requisitos de esta intensidad creciente de la coordinación debería ser su gradualidad, de modo que las estructuras productivas se vayan acomodando en forma paulatina a las nuevas condiciones, y a la vez las políticas nacionales de desarrollo puedan reorientarse, lo que significa que habrá un período intermedio que posibilitará la reformulación de instrumentos de política económica, reformulación de esquemas de inversión, etc. Este requisito de gradualidad se refiere no al aspecto sustantivo de la coordinación, sino más bien a su forma secuencial; en ningún caso significa una coordinación de microobjetivos o de aspectos excesivamente particularizados de las economías de los países miembros. Desde un comienzo deberían estar presente sectores cualitativa y cuantitativamente importantes. Es decir que el hecho de que la política regional se adopte en forma gradual, no significa que ella no gane en profundidad.

De acuerdo con lo que se dijo en otra parte de este trabajo, parecería que el hecho de encarar la coordinación no sólo para casos aislados sino conjuntamente para un grupo de sectores, tiene algunos efectos positivos importantes y de carácter potencial. En efecto, en esta forma se puede dar lugar a una consideración más fácil de los problemas y características de distintos países; tomando en cuenta las posibilidades diferenciales de cada uno, se permite también realizar una consideración más cuidadosa de problemas de equilibrio regional y se pueden fijar ciertas orientaciones generales que después permitan encarar en forma más fácil casos concretos.

Juntamente con este problema, hay que considerar también el hecho de que, de acuerdo con las características de los sectores cuya coordinación de políticas de desarrollo se encare, la extensión misma de la coordinación podrá variar. Ciertos sectores de la economía tienen relativamente pocas relaciones con otros, de modo que la coordinación de las políticas de desarrollo para ellos se puede realizar en forma relativamente acotada a un sector localizado de la economía. En cambio, otros sectores tienen relaciones tan intensas con otros, por los insumos que demandan o por lo que venden a otros sectores de la economía, que coordinarlos arrastra tras sí la coordinación de áreas más amplias de la economía. Como estos diferentes

/sectores tienen

sectores tienen a su vez características distintas en cuanto a absorción de mano de obra, a impacto sobre la estructura económica y de balance de pagos, sobre el proceso de capitalización, etc.; la secuencia con que se realice esta coordinación será también importante en cuanto al efecto que producirá sobre el desarrollo económico de países de distintas características dentro de la región. Este problema debe entonces encararse teniendo en cuenta las orientaciones que los países fijen para el propio proceso de integración y las orientaciones generales de desarrollo económico del conjunto de los países de la región.

En el caso de los sectores de infraestructura, en la práctica pareciera que las posibilidades de coordinación han sido más fáciles de llevar a cabo en los casos de América Latina. Habría, sin embargo, que tener en cuenta que una coordinación con respecto a estas inversiones en infraestructura requiere alguna idea más clara acerca de algunas orientaciones generales del desarrollo con integración para el total de la economía que tendrán incidencia con respecto a los aspectos relativos a la infraestructura.

Parecería que los problemas que deben encararse en esta materia son muy variados y que se presentan a lo largo del proceso de transición hacia la creación de un mercado común y que esto haría aconsejable la institucionalización de algún mecanismo de contacto y coordinación de los organismos de planificación de los países para que mediante contactos frecuentes unidos a estudios apropiados se vayan detectando, encarando y resolviendo los distintos problemas que se planteen.

Paralelamente, y para facilitar la comparación de metas y de políticas de desarrollo, y permitir también realizar estos estudios, parece clara la conveniencia de buscar métodos de proyección que tengan cierto grado de homogeneidad y que posibiliten la posterior comparación y también una cierta uniformidad en los datos básicos empleados.

A continuación, en el punto D. se plantean los problemas que guardan relación con el desarrollo regional equilibrado, que dado su carácter condicionan en forma permanente las decisiones que se realicen en torno a una política regional de desarrollo.

D. DESARROLLO REGIONAL EQUILIBRADO

1. Importancia del problema

La situación actual de los países de América Latina en cuanto a nivel de desarrollo, estructura económica, grado de dinamismo del sector externo e intensidad de la integración efectiva lograda internamente entre sectores sociales y regionales, varía en forma marcada de uno a otro caso. Considerando el grado de avance del proceso de sustitución de importaciones, se podrían distinguir, en una primera aproximación, las siguientes agrupaciones de países:

i) Los países que, considerando su tamaño de mercado interno, están llegando al término de las posibilidades del proceso nacional de sustitución de importaciones como elemento dinámico fundamental para su desarrollo. Sería el caso de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.

ii) Los países que aun tienen en la sustitución de importaciones una posibilidad de crecimiento por no haber completado el grueso de las sustituciones que son relativamente más fáciles de realizar para el país. Ejemplos de ello serían Colombia y Perú.

iii) Los países que no han iniciado en forma completa el proceso de sustitución de importaciones y en los que no hay indicios ciertos de que ese proceso sea viable en ellos. Es este el caso de países de menor desarrollo económico relativo tales como Paraguay y algunos países del Caribe que están fuera del Mercado Común Centroamericano.[17/]

A su vez, dentro de cada uno de estos grupos se dan circunstancias distintas de uno a otro país. Así por ejemplo, algunos países cuentan con un nivel y una distribución de ingreso mejores y presentan desigualdades regionales de desarrollo relativamente menores, por lo cual puede decirse que han avanzado más en el cumplimiento del proceso de integración interna de los distintos sectores sociales y regiones de la economía del país; esto sin perjuicio de que en todos los países subsistan aún desigualdades de magnitud apreciable. En cambio, otros países - por ejemplo, Brasil -

---

17/ En el caso de ALALC se hace una clasificación que corresponde a estos tres grupos con algunas variantes.

/muestran contrastes

muestran contrastes regionales que significarían estar más lejos del cumplimiento de este proceso de integración interna.

Son diferentes asimismo las situaciones por países, según el dinamismo que ofrecen las exportaciones. Venezuela, y en buena medida México, tienen un comportamiento de sus exportaciones que les permite operar con mayor facilidad para encarar su proceso de desarrollo que otros países similares a ellos desde el punto de vista del grado de avance en la sustitución de importaciones y en la industrialización.

El caso de los países del Mercado Común Centroamericano presenta características especiales. Se trata de países que, de acuerdo con la situación que predominaba en ellos antes de 1950, posiblemente habrían formado parte del grupo iii), pero que a raíz de la integración han mejorado sensiblemente sus perspectivas de desarrollo y han acelerado su proceso de sustitución de importaciones, estando actualmente, en su conjunto, en una situación más parecida a la de algunos países del grupo ii). En cuanto al desequilibrio a nivel de la zona, cabe señalar que los países de más experiencia industrial poseen mayor disponibilidad de capacidad empresarial y de dirección, más mano de obra calificada, mejor dotación de infraestructura, etc. Todos estos elementos los ponen en ventaja desde el punto de vista de la atracción de nuevas actividades o de incremento futuro de las existentes, por las economías externas que se desprenden de ellos.

Por otra parte, todos los países están abocados a la necesidad de desarrollarse y explotar recursos que, con demanda y capital suficientes, podrían ser base de un crecimiento industrial mayor que el presente.

El hecho de que los países de América Latina estén en pleno proceso de desarrollo y que se den entre ellos diferencias de características y de estado actual de crecimiento económico como las ya señaladas, asigna particular importancia a la consideración de los problemas del desarrollo regional equilibrado en relación con la integración, puesto que esta última debiera constituir un elemento instrumental significativo para ofrecer a todos ellos mejores oportunidades de crecimiento.

Son patentes desigualdades muy notorias de este tipo aún dentro de países que han estado consolidados en unidades nacionales durante mucho tiempo, a pesar de haber partido de situaciones más homogéneas. Así pues,

/no sería

no sería razonable pensar que, partiendo ahora de situaciones ya desiguales, se diese necesariamente una tendencia natural, con la integración económica, a que la actividad productiva se distribuya en forma notoriamente más pareja en todo el territorio de la zona integrada, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos naturales de cada parte del territorio. Podría ocurrir que las zonas dinámicas existentes tendieran a atraer una proporción relativamente mayor de la actividad derivada de la integración, con respecto a las zonas o países menos desarrollados en la actualidad.

Por otra parte, el hecho de que a raíz de la integración los países de América Latina tiendan a constituir un mercado único, no puede entenderse solamente en el sentido de que al fin del período de transición haya entre ellos libre movilidad de bienes y factores productivos; tiene que significar también que en cada país y región deben existir posibilidades razonables de empleo efectivo de los recursos disponibles; esto no implica que necesariamente haya de darse en todas las zonas geográficas el mismo grado y tipo de desarrollo, considerando que son diversas las dotaciones de recursos productivos; pero sí que todos los países debieran gozar de oportunidades adecuadas para un empleo eficiente de sus factores productivos de recursos naturales, mano de obra y capital, y poder mejorar la capacitación del factor humano.

2. Vigencia del problema en la región

Tanto en el caso de la ALALC como en el del Mercado Común Centroamericano, se han registrado manifestaciones concretas de la importancia que se asigna al logro de un crecimiento regional equilibrado. La mayor parte de las declaraciones y tratados señalan como uno de los postulados básicos el logro de esa meta. En ambos casos se han acordado tratamientos especiales para los países de menor desarrollo económico relativo, mediante la concesión de mayores ventajas en la aplicación de medidas de política comercial, afluencia de capitales en forma preferencial, mayor concentración de asistencia técnica, etc.

También se han realizado esfuerzos para definir con mayor precisión la forma de promover prefencialmente el desarrollo de ciertos países. Esos esfuerzos no han conducido todavía a una solución totalmente

/satisfactoria y

satisfactoria y este es uno de los campos en que parece requerirse una mayor discusión y análisis acerca de un planteamiento correcto.

Dado que los problemas de desequilibrio existentes entre los países se relacionan con la estructura económica (infraestructura, mano de obra calificada, desequilibrio interno, falta de desarrollo de determinados sectores importantes, etc.), parece necesario que las soluciones no sólo operen en forma transitoria o indirecta, sino que busquen en forma profunda el logro de condiciones más homogéneas en el desarrollo de distintos países, transformando los sistemas productivos para ponerlos en mejores condiciones de actuar dentro de una zona integrada, en competencia entre sí.

Los planes de desarrollo son precisamente los instrumentos que emplean los países de América Latina para lograr las transformaciones de su estructura económica necesaria para permitir un mejor desarrollo. Por lo tanto, el logro de un desarrollo equilibrado lo mismo para la región que para los países considerados separadamente constituye un aspecto ligado en forma estrecha con la programación.

La forma de encarar la cuestión presenta todavía numerosos problemas que requieren clarificación para poder disponer de aquellos criterios y procedimientos que correspondan adecuadamente a las necesidades que deben cubrirse en esta materia y que sean también aplicables a las condiciones que cabe esperar rijan en América Latina en los próximos años tanto en materia de integración como de planificación.

No se pretende llegar aquí a conclusiones acerca de la forma de encarar el problema, sino más bien proponer para discusión algunos aspectos que se consideran de particular importancia. A continuación se presentan algunas ideas relativas a la forma en que podrían abordarse esos aspectos en forma adecuada.

3. Algunos aspectos generales

Las dificultades comienzan a surgir cuando se intenta definir lo que se entiende por desarrollo regional equilibrado. Parece existir un acuerdo general en América Latina en el sentido de que deben excluírse aquellas aproximaciones simplistas que proponen un ritmo idéntico de crecimiento del producto en los distintos países. Sin embargo, no existe el mismo

/consenso con

consenso con respecto a los criterios técnicos para definir el desarrollo regional equilibrado.

Se podría proponer en este sentido una alternativa según la cual el logro de un desarrollo regional más equilibrado consistiría en ir disminuyendo paulatinamente las diferencias en el grado de desarrollo relativo de los distintos países de la región, mediante un crecimiento más acelerado de los de menor crecimiento. Pero aún considerándo éste un criterio satisfactorio, sigue en pie el problema de cómo definir el grado mismo de desarrollo. De nuevo parece inadecuado hacer la definición por la sola vía del ingreso por habitante, porque en esa definición debieran también tomarse en cuenta elementos de estructura económica que son importantes para caracterizar el grado de desarrollo. Se trata pues de determinar cuáles son esos elementos y la forma en que tendrían que tomarse en cuenta.

Otro criterio posible para encarar el problema del desarrollo equilibrado en los países de América Latina consistiría en brindar a cada uno de ellos la posibilidad de lograr un aumento de comercio con el área y al mismo tiempo un cierto equilibrio en ese comercio.

Una forma restringida de definir el equilibrio comercial consistiría en tratar de lograr que todos los países tuvieran un monto similar de exportaciones y de importaciones con respecto al resto de la región, es decir, una balanza comercial equilibrada. Pero este criterio restringido tampoco parece ser satisfactorio. En primer lugar, el proceso de integración económica puede causar una modificación de las corrientes de comercio que determine que un déficit o superavit de un país determinado con el resto del área se compense con un balance de igual magnitud y de sentido opuesto con el resto del mundo. En segundo lugar, debiera aclararse que lo que interesa no es la existencia de saldos transitorios, sino la tendencia persistente de esos saldos ligados conla estructura económica de cada país, que es la que define en el largo plazo una situación favorable o desfavorable de balance de pagos. En tercer lugar, debiera también notarse que tanto o más importante que la magnitud del saldo es la estructura de las exportaciones e importaciones de cada país con respecto al resto del área y la incidencia que tienen en la estructura productiva del país. Como la

/casi totalidad

casi totalidad de los países latinoamericanos tienen posibilidades muy limitadas de exportación de productos manufacturados la integración podría proporcionarles una vía para comenzar a realizar esta exportación dentro del ámbito de la región como un paso que condujera después a exportar al resto del mundo. No es sólo la magnitud de las exportaciones lo que interesa, sino su composición y el hecho de que faciliten esta transformación del sector externo y consiguientemente del modelo básico de industrialización y de desarrollo de los países.

Podría entonces considerarse la posibilidad de definir el desarrollo regional equilibrado en relación con la integración, en forma de un monto y estructura del comercio de cada uno de los países con el resto del área, por el cual en cierto plazo futuro cada uno de estos países tendiera a tener una composición tal del comercio con el resto de América Latina que facilitara a su vez un mejoramiento de su estructura productiva interna y del funcionamiento de su sector externo en relación con el desarrollo económico nacional. Los países de América Latina tienen actualmente una estructura de comercio asimétrica. Exportan sistemáticamente artículos primarios y casi no venden manufacturas al exterior. Importan sistemáticamente bienes manufacturados con un contenido relativo de bienes no durables y durables de consumo, bienes intermedios y bienes de capital que dependen de la etapa de desarrollo en que se encuentra cada país. Esta asimetría del comercio exterior parece constituir uno de los elementos principales que determinan las dificultades de desarrollo de estos países.[18/] Una clasificación de los bienes según los sectores productivos de que provienen - clasificación en que se tenga en cuenta la naturaleza de esos sectores, su interdependencia con el resto de la economía, su absorción de mano de obra calificada, el dinamismo con que crezca su demanda en otros países, la evolución de sus precios relativos a través del tiempo y la fluctuación de tales precios, etc.- sirve sin duda para caracterizar las ventajas relativas de la especialización en la producción de un sector determinado para exportación pueda tener para la economía de un país. Por otra parte,

---

18/ Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina, octubre 1966.

/el estado

el estado actual de la economía de un país, las posibilidades y necesidades que surgen del mismo, son también elementos que es necesario considerar para discutir las alternativas de elección que se pueden presentar a distintos países en cuanto a la especialización dentro de la economía regional. Puede asimismo ser necesario tener en cuenta que las especializaciones susceptibles de lograr dentro de la región no necesariamente deben implicar que distintos países tienen que especializarse en sectores diferentes en forma tal que sistemáticamente produzcan y exporten bienes de algunos sectores y no de otros. Una especialización intrasectorial puede permitir que cada país se especialice en determinados bienes que forman parte de un sector más amplio, y al mismo tiempo importe otros bienes pertenecientes al mismo sector, de modo que los bienes que exporte tengan sobre la economía un impacto no muy distinto al que tendrían aquellos que importa.

Esta última alternativa podría quizá considerarse como el criterio básico -,complementado con algunos otros elementos de juicio - que se empleara para definir una noción de equilibrio apropiada. En todo caso es ésta una cuestión totalmente abierta a discusión y que sería muy útil examinar, teniendo siempre en cuenta la necesidad de llegar a un sistema sencillo y de aplicación posible en las condiciones presentes de América Latina en cuanto a carencia de datos y de otros elementos de juicio.

4. El caso particular de los países de menor desarrollo relativo

Un caso de especial importancia en cuanto al equilibrio en el desarrollo regional es el que se refiere a los países de menor desarrollo relativo. La selección de una política deliberada tendiente a proporcionarles oportunidades adecuadas de crecimiento plantea una primera cuestión relativa a la combinación más adecuada de inversiones en sectores directamente productivos y en infraestructura.

Por ejemplo, podría tratarse de localizar en estos países actividades primarias o industriales adicionales mediante la concesión de ventajas crediticias, cambiarias, fiscales, etc, a pesar de que subsistieran las diferencias de economías externas que apareja la menor dotación de infraestructura. Sin embargo, la aplicación de este criterio en forma exclusiva no parecería resolver totalmente el problema, pues en tanto no se creen los

/elementos de

elementos de que dependen las economías externas, el estímulo tendría que ser permanente y además es posible que no fueran muchas las actividades adicionales que se localizaran en ellos, además de las que gocen de este alto grado de ayuda. Por otra parte, es de suponer que el apoyo adicional que se prestara a los países menos desarrollados regiría durante un tiempo limitado, y terminado ese plazo estos países quedarían librados a sus propios recursos, aunque naturalmente ligados por compromisos de abastecimiento seguro a los demás países del área.

Otra forma de encarar el problema consistiría en crear en los países menos desarrollados las condiciones que generan las economías externas, de modo que tienda a disminuir la desventaja relativa para la atracción de nuevas actividades. Esto exigiría dedicar una gran atención a la creación de infraestructura de transporte y energía, escuelas para la mano de obra que trabaje en los nuevos establecimientos, además de una base industrial mínima con una integración adecuada que tenga en cuenta la interdependencia entre la provisión de materias primas y bienes intermedios y la producción de bienes más industrializados. Este enfoque parece tener con respecto al exterior la ventaja de que - si se realizara durante el plazo en que los países menos adelantados disponen de un tratamiento especial - aseguraría que al término de dicho período las ventajas que haya que otorgar en forma diferencial para atraer nuevas actividades a estos países, serán menores y menos pesadas de sobrellevar. Pero, por otra parte, si los países menos desarrollados fijaran como estrategia básica de sus planes de desarrollo la instalación de infraestructura con preferencia a la creación de actividades productivas a plazo más corto o mediano, cabría considerar los efectos que ello tendría para el crecimiento de los próximos 10 o 15 años, por cuanto las inversiones de este tipo tienen una menor relación producto-capital. Habría que agregar a todo ello el plazo de maduración no sólo de las inversiones industriales, sino también el de la capacitación y experiencia tecnológicas.

Objetivos y lineamientos estratégicos en el proceso de integración en los países de menor desarrollo relativo

La determinación de los objetivos y de las principales orientaciones de estrategia del desarrollo para este grupo de países dentro de un mercado

/integrado puede

integrado puede ser hecha sobre la base de algunos criterios y elementos de juicio fundamentales.

En primer lugar, puede tenerse en cuenta que estas economías representan una parte muy pequeña de la economía regional total. Su participación en el producto, la inversión, el comercio exterior y otros indicadores económicos para el total de América Latina, es relativamente pequeña. De modo tal que las decisiones que se adopten con respecto a la participación de estos países en el total de la economía integrada no necesariamente afectará en forma muy sensible al resto de la economía. El reconocimiento de este hecho permite concluir que no es necesario esperar que se defina una política de desarrollo o una política regional de inversiones para el total de la región, para encarar la situación de estos países. Operando dentro de límites razonables, se puede llevar adelante desde ahora una política de desarrollo para estos países sin esperar a que esté definida la del conjunto regional.

En segundo lugar, parece conveniente elaborar un programa ad hoc para cada uno de los países, puesto que el estado de desarrollo, el tamaño del mercado, la ubicación geográfica, las circunstancias básicas varían sensiblemente de uno a otro país. Además, puede considerarse por separado el conjunto de estos programas para definir algunos criterios o elementos generales antes que elaborar un solo programa para el conjunto de los países de menor desarrollo relativo.

Este programa parecería que debe abarcar un paquete específico de proyectos o sectores ligados directamente al proceso de integración. Formarían parte de este paquete de proyectos o sectores, elementos industriales, agropecuarios, de infraestructura, de formación de mano de obra, etc.

Sin perjuicio de reconocer el papel importante que la integración puede jugar en el desarrollo de estos países, es necesario tener en cuenta que aun cuando ésta efectúe en los próximos años avances muy importantes, el desarrollo de estas economías también queda determinado por muchos otros aspectos no directamente vinculados con el proceso de integración. Por lo tanto, el grupo de sectores y proyectos que forman parte de esta política de desarrollo de cada país de menor desarrollo relativo dentro del esquema

/de integración,

de integración, se compondría de una parte, posiblemente pequeña en términos cuantitativos, aunque estratégicamente muy importante para el esquema nacional de desarrollo. El grueso de las inversiones en términos cuantitativos continuaría siendo objeto de la decisión individual de cada uno de los países.

Por cierto que este grupo de sectores vinculados directamente al proceso de integración podría emplazarse en el marco general de desarrollo de cada país para apreciar el impacto que la adopción de la política mencionada ejerce sobre el desarrollo y la compatibilidad de llevarla adelante, en comparación con la atención que debe prestarse a otras necesidades del desarrollo que requieren también empleo de recursos internos y externos, y en cierta medida, por lo tanto, resultan competitivos con dicha política.

Con respeto a la composición de estos conjuntos o paquetes que compondrían la política de desarrollo con integración de cada país de menor desarrollo relativo, parece conveniente señalar que no sería preciso limitar esta política a lo que constituyen los grandes sectores de sustitución de importaciones a nivel del conjunto regional. Sin perjuicio de que formen parte rubros o proyectos pertenecientes a las grandes industrias (siderúrgica, industrias químicas básicas, metalúrgica, producción de equipos, etc.), parece también conveniente encarar las posibilidades de desarrollo de cada uno de estos países dentro del mercado integrado con un criterio amplio no restringido a un grupo determinado de sectores. No siempre los grandes sectores de sustitución constituyen en forma exclusiva la vía más apropiada para el desarrollo de países que todavía se encuentran en etapas relativamente simples en el proceso de industrialización. Podría ocurrir que una estrategia unilateralmente montada sobre la base de estos sectores indicara la absorción de poca mano de obra no calificada, la utilización de escasos insumos nacionales, una débil inducción para establecer otros rubros de producción, el requerimiento de grandes inversiones por unidad de producción o de exportación, etc, de modo que estos sectores pudieran convertirse en verdaderos enclaves con relativamente poca vinculación con el resto de la economía, y teniendo por lo tanto poco impacto en el crecimiento total del país, aparte del proveniente del hecho ciertamente importante pero insuficiente de proveer divisas al país. En cambio, otros rubros que procesan materias primas nacionales, en el entendido de que se les confiera un

/contenido mucho

contenido mucho mayor de actividad manufacturera y de que utilicen mano de obra en mayor abundancia, que tengan una parte relativamentesignificativa del mercado dentro del propio país, de modo que la exportación constituya un complemento importante para permitir el desarrollo más temprano de determinnados rubros de producción, en estos sectores pueden tener ventajas que sea conveniente tener en cuenta para encarar la situación y las posibilidades de exportación de estos países dentro del total de la región.

Aunque estas consideraciones no constituyen una alternativa excluyente sino más bien complementaria del primer tipo de sectores. La complematación viene condicionada por el tipo de consideraciones que se han hecho en cuanto a mercado, ocupación, divisas, etc., y también en el sentido de que dichos sectores tienen un marcado carácter regional.

Además del énfasis en un grupo específico de sectores o proyectos, de que se habló anteiormente, parece también adecuado considerar la posibilidad de que esta política de desarrollo dentro de la integración se ubique en zonas específicas de cada uno de los países, de modo que de lugar a la creación de polos dinámicos de crecimiento que alcancen a tener impulso propio en el futuro. La dispersión geográfica posiblemente hará más onerosas las inversiones en infraestructura (lo que puede aumentar los requerimientos de inversión más allá de lo que permitan los recursos disponibles), y así dificultaría la creación de economías externas y de aglomeración que contribuyen a que el desarrollo de todos estos sectores y proyectos se apoyen mutuamente permitiendo alcanzar un cierto impulso propio de desarrollo lo antes posible. Desde luego, esta concentración geográfica debiera considerarse teniendo en cuenta la necesidad de que el desarrollo de estos polos tenga un impacto dinámico indirecto sobre el resto de la economía y no se concentre exclusivamente en determinada zona.

Para llevar a cabo las orientaciones de esta política se aplicaría el complejo de medidas de inversión, de formación de mano de obra, de apertura de mercados comerciales, de creación de canales de comercialización y otras que fueran necesarias. La desgravación y otras medidas indirectas son una parte importante de esta política pero no bastarían por sí para implementar una estrategia de esta naturaleza. Por otra parte, la aplicación de esta

/política sólo

política no sólo parecería ser responsabilidad de cada país de menor desarrollo relativo, sino que requeriría de una acción llevada a cabo por el conjunto de países de América Latina, no solo en cuanto fuera necesario adoptar medidas correspondientes en los países que puedan constituir mercados para estas producciones, sino también en cuanto se requiera cooperación para la disponibilidad de los medios de inversiones y de otros recursos que puedan ser necesarios para llevar a cabo esta política, y en el problema de cómo elaborar estos criterios con mayor detalle y cómo aplicarlos en el proceso de planificación de las economías de la región.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile, 18 al 29 de marzo de 1968

ISDP.3/A/R.12

EL PROCESO DE PLANIFICACION EN EL PARAGUAY: ASPIRACION Y REALIDAD

por

Epifanio Salcedo C.

El Seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

EL PROCESO DE PLANIFICACION EN EL PARAGUAY: ASPIRACION Y REALIDAD 1/

La adopción del sistema de planificación como instrumento de acción racional de gobierno puede considerarse como el más serio intento realizado en los últimos años en el campo socio-económico. Llevado al nivel de las realizaciones concretas, este esfuerzo no pudo cumplir los propósitos perseguidos, con la plenitud y con la eficacia deseada. Es que la decisión de utilizar la planificación nacional como instrumento para lograr un más rápido desarrollo económico y social del país, debe contar con factores que permitan la implementación de mecanismos de información, análisis, decisión y coordinación de las acciones que facilite optimizar el uso de los recursos existentes, aumentar la capacidad operativa de la administración pública y privada para minimizar el costo social de las transformaciones estructurales en el quehacer nacional.

Atendiendo a la realidad socio-política del país, de algunas décadas atrás, por supuesto, era casi imposible pretender lograr en el corto plazo la incorporación de cambios positivos en la conducta del hombre frente a la planificación en los distintos niveles de decisión. Se presentaron etapas críticas en la formulación y ejecución de una política de desarrollo programado. Era evidente el desconocimiento de lo que implicaba la adopción de un nuevo método de trabajo que contrastaba con la política tradicional de la administración. Es lógico pues que una actualización rigurosa de los procedimientos de acción requeridos para acometer las realizaciones estipuladas en la política de desarrollo concebida en los planes, exigiera cambios en la mentalidad de los dirigentes y una jerarquización de los planteamientos y de la solución de los problemas de mayor trascendencia en el campo económico y social.

1/ El trabajo pretende exponer algunas observaciones y experiencias acerca del proceso de planificación en Paraguay. Las ideas y referencias vertidas no responsabilizan a la Secretaría Técnica de Planificación.

/De acuerdo

De acuerdo con la experiencia vivida en el Paraguay, se puede observar algunos aspectos básicos que caracterizaron el proceso de Planificación y que aún subsisten con caracteres bien definidos. Los puntos más importantes que permiten explicar las limitaciones y logros realizados en la implantación del sistema de planificación pueden sintetizarse en las siguientes etapas:

1. Las condiciones institucionales y políticas.
2. La formulación del plan.
3. La ejecución del plan y
4. Control y evaluación.

1. Condiciones institucionales y políticas

El Paraguay tal vez sea en el ámbito de América Latina uno de los pocos países cuya conyuntura ofrece las mejores condiciones para la implantación del sistema de planificación. La referencia a las condiciones institucionales y políticas, está considerando un proceso en el cual se destacan varios aspectos vinculados con la organización institucional y la administración pública, los recursos humanos y financieros y los mecanismos de acción y coordinación existentes. Los requisitos y factores favorables que condicionaron el proceso dentro de un marco de diálogo y de aceptación concertada fueron los siguientes:

a) El derecho constitucional establece en el país una administración centralizada del gobierno.
b) La estructura económica y social no presenta mayores complejidades en su magnitud y alcance.
c) El mantenimiento de la estabilidad político-institucional en los últimos diez años.
d) La estabilidad monetaria y el equilibrio financiero externo, que fueron conquistas importantes para recuperar la confianza de los empresarios nacionales y extranjeros.
e) El elevado concepto de unidad nacional, sustentado por la homogeneidad de su población, su larga lucha por la independencia política y la superación de su mediterraneidad.
f) La ausencia de una estructura social rígida que impide la movilidad horizontal y vertical.

/Estos elementos

Estos elementos favorables y otros más, permitieron que al firmarse la carta de Punta del Este se pudiera decidir la creación de la Secretaría Técnica de Planificación en 1963, como un organismo dependiente de la Presidencia de la República y con la principal función de asesoramiento del poder ejecutivo en la formulación de una política nacional de desarrollo para el largo plazo.

El nivel jerárquico y las funciones atribuidas al organismo planificador, limitaron su campo de acción a la tarea de investigación de los problemas socio-económicos del país, de la formulación y coordinación de las distintas políticas globales y sectoriales y de asesoramiento del Consejo Nacional de Coordinación Económica en las cuestiones relacionadas con las decisiones de carácter económico y social.

Dentro de ese marco institucional, la Secretaría Técnica de Planificación ha iniciado su labor y ha preparado dos planes bienales de desarrollo que corresponden a los períodos 1965/66 y 1967/68. Dichos planes tenían una cubertura global y sectorial, con especificaciones muy detalladas para el sector público, porque el gobierno debía asumir la mayor parte de la responsabilidad de ejecutar una política de infraestructura material y humana, indispensable para la instauración de un proceso de desarrollo más acelerado y armónico en el mediano y largo plazo.

Los objetivos y metas propuestas en el primer plan fueron aprobados por el Consejo Nacional de Coordinación Económica por resolución Nº 4 del 5 de julio de 1965 y adoptados como un documento oficial de orientación de política de desarrollo del país, siendo de competencia de las instituciones del sector público, la ejecución y coordinación de los objetivos y metas postulados en el plan. Para el sector privado se establecieron normas especiales para incentivar o desestimular ciertas actividades de acuerdo con su prioridad desde el punto de vista de la estrategia de acción planteada.

2. Formulación del plan

Se formuló el primer plan, 1965/66, movido por el optimismo y el deseo de encontrar métodos viables para eliminar los obstáculos institucionales y administrativos del país. En efecto, se contaba con limitados recursos técnicos y se enfrentaba considerables deficiencias en materia de informaciones básicas. Esta situación se vio agravada por los celos

/institucionales que

institucionales que afloraban por doquier obedeciendo a diversos motivos. En la mayoría de los casos, se observaba una actitud pasiva-expectante o simplemente una falta de cooperación para trabajar en coordinación con la oficina central de planificación.

Esa situación se presentó no porque se careciera de un esquema metodológico adecuado para la elaboración del plan o porque se desconocía la necesidad de la coordinación institucional para realizar una labor conjunta. En el Paraguay, así como en la mayoría de los países de América Latina y desde la etapa misma de la formulación de un plan se arrastró el mismo pecado original: la incomprensión de los dirigentes por falta de conocimiento.

La inconsecuencia en muchos casos fue producto de la carencia de informaciones y conocimientos sobre las bondades del sistema y también porque éste involucra un cambio gradual y profundo en la estrutura económica, social y cultural del país, en los cuales están implicados sus propios intereses que desean preservar.

En el caso del Paraguay esta situación no constituye el escollo predominante. Más bien se verifica en el terreno de la lucha, los técnicos nacionales y los asesores de los organismos internacionales (OEA-BID-CEPAL), constituían un grupo muy reducido; a este hecho se sumó la escasa oportunidad que tuvieron para persuadir a los políticos acerca de la necesidad de modificar la óptica tradicional para observar las perspectivas por venir. Además de la carencia de informaciones para afinar las predicciones del futuro, existía muy poco conocimiento de los recursos naturales del país y de la capacidad operativa de la administración, que contribuyó a impedir el logro de una acertada postulación de las metas y la utilización racional de los recursos para su implementación.

Por lo general, el planificador parte de la hipótesis de que se debe cumplir con todas las recomendaciones formuladas y con todos los cambios en la asignación de los recursos y en la organización institucional y administrativa para la ejecución del plan. La experiencia nos enseña que esa posición es irreal. En la formulación del primer plan, los planificadores tuvieron un optimismo exagerado y eso ocurrió simplemente por el deseo de forzar la marcha del proceso, postulando objetivos y metas ambiciosos sin tener en cuenta las dificultades que deben ser superadas previamente para llevar a cabo la ejecución del plan.

/Más racional

Más racional resulta limitar la pretensión de introducir en forma acelerada una nueva forma de abordar la solución de los problemas nacionales, coordinando la política económica y social en función de los objetivos de largo plazo para eliminar progresivamente las limitaciones estructurales existentes, y que pueda servir de base a la efectiva coordinación de los instrumentos jurídicos y económicos del estado y los esfuerzos de todos los sectores de la nación.

Si los objetivos de la instauración de un sistema de planificación responden al propósito de lograr la conciencia del pueblo para coordinar su acción en función de los grandes objetivos nacionales, los planificadores no deben olvidar que el divorcio existente actualmente entre los que elaboran el plan y los tienen que decidir y ejecutar, conduce necesariamente a un relativo éxito, o provoca dudas y desconfianza acerca de las bondades del sistema como instrumento de acción nacional.

La Secretaría Técnica de Planificación, cumpliendo con las tareas asignadas dentro de sus facultades legales, elaboró el 2° Plan nacional para los años 1967/68. Para este trabajo se contó con mayor cantidad de informaciones básicas y mayor experiencia en lo referente a la coordinación institucional. Fruto del empeño de hacer que el plan interpretara cabalmente el pensamiento político del gobierno y sus posibilidades de organización y administración financiera, los objetivos y las metas postulados fueron menos ambiciosos y se pusieron fundamentalmente énfasis de esfuerzos en las obras ya iniciadas y la incorporación de nuevos programas y proyectos considerados prioritarios en la estrategia del plan.

En este 2° plan el optimismo que fuera anteriormente calificado de "exagerado", fue más prudente. Se logró mayor coordinación con las instituciones del sector público y privado y las metas fueron establecidas teniendo en cuenta las posibilidades reales del país.

El alto interés y el entusiasmo que se suscitó en los sectores públicos y privados por conocer una definición más concreta de la política económica y social del país contemplada en el plan fueron superiores en relación al primer plan. Se llevaron a cabo discusiones públicas de todos sus planteamientos y se ganó el apoyo oficial y privado para la puesta en marcha. Sin embargo la administración nacional no estaba preparada para

/acometer con

acometer con éxito tan difícil empresa. No se pudo superar totalmente las deficiencias del medio social y político y se repitió nuevamente una actitud cautelosa que no implica precisamente una negativa de los niveles decisorios, sino simplemente por la incomprensión y la falta de capacidad operativa para su implementación que fueron los obstáculos principales. De ahí que la experiencia del Paraguay permite adelantar que el gran problema que debe superarse en nuestros días para la implantación de un sistema de planificación no es el aspecto relacionado con los requisitos técnicos, sino más bien el que interesa directamente a la decisión política que debe implementar los mecanismos operativos de ejecución y evaluación.

Si no existe la anuencia política para la formulación y ejecución del plan, sobre todo si falta la capacidad para aplicar las medidas propuestas, el diálogo inteligente y oportuno entre los planificadores y los dirigentes es una necesidad impostergable en todo el proceso. Es casi seguro que no sería tan perjudicial si se tuviera falla en la concepción y cuantificación de los objetivos y estrategia del plan, como cuando no se logra la participación adecuada y el apoyo de las autoridades políticas y del pueblo en general en la etapa de formulación del plan.

Un plan que ha sido el producto exclusivo de la imaginación, de pacientes estudios y conclusiones de expertos, por más talentosos que fueran, no puede constituirse en instrumento de eficaz acción para el desarrollo y rendir los efectos deseados en la modificación de una sociedad libre y democrática.

La ausencia de los mecanismos institucionales y la carencia de instrumentos adecuados para la formulación del plan son aspectos que deben ser resueltos por la autoridad pública. Si no existe conciencia y la voluntad de cambiar el quehacer diario con métodos más racionales, el sistema de planificación no podrá utilizarse como instrumento de acción efectiva del gobierno, sobre todo cuando se trata de una economía mixta donde la acción del estado necesita coordinarse estrechamente con el sector privado.

/3. La

3. La ejecución del plan

Ya se ha señalado la gran dificultad que se presenta en la mayoría de los países latinoamericanos durante la etapa de ejecución de un Plan Nacional de Desarrollo. En general, la deficiente organización institucional y administrativa, la falta de coordinación en la asignación de los recursos humanos y financieros y la ausencia de mecanismos propios para la formulación y evaluación de los proyectos específicos de inversión, constituyen algunos de los escollos difíciles de superar en la ejecución de un plan.

Entre las fallas observadas en el conjunto del proceso de planificación, puede destacarse la falta del respaldo político para crear una factibilidad administrativa y complementarla con otros mecanismos necesarios al mejoramiento del ambiente institucional.

La falta de apoyo político y los celos institucionales, combinados con la escasez de técnicos provocan desajustes en las etapas de formulación y ejecución del plan. Además de las deficiencias observadas en los aspectos metodológicos relacionados con la distribución del ingreso y de la política ocupacional, existen aspectos fundamentales que merecen justificación destacada. Tomando como ejemplo la simple relación de trabajo entre el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el organismo planificador se observaron experiencias interesantes. Por lo general las instituciones citadas mantienen sus propias políticas traducidas en la preparación de sus presupuestos de gastos e ingresos y algunos proyectos específicos de inversión.

En efecto, el Banco Central elabora su presupuesto de divisas y decide independientemente la orientación de la política bancaria, monetaria, y crediticia, observando los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional dentro del plan de estabilización monetaria.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda que, por lo general mantiene una angustia financiera permanente, por el efecto de las insuficiencias de recursos, no puede asegurar ninguna previsión regular de fondos para el futuro. De esta manera se encuentra acuciado por la demanda de mayores recursos para financiar los gastos corrientes siempre en aumento y que por su característica y naturaleza no se pueden postergar. A su vez la

/rigidez de

rigidez de los ingresos generados por un sistema tributario inadecuado no permite aumentar los ahorros públicos para poder financiar los diferentes programas y proyectos a cargo del sector. Esta realidad se ha observado en los últimos años con la ejecución del presupuesto nacional, cuando las previsiones presupuestarias se vieron obstaculizadas por las insuficiencias de recursos en tiempo oportuno. Se producían frecuentemente postergaciones en los desembolsos de los recursos destinados al financiamiento de la inversión porque los gastos corrientes, por su naturaleza, no podrían ser suprimidos.

En todo este proceso del manejo de las finanzas públicas y sus relaciones con el Banco Central para asegurar el financiamiento adecuado del gasto público, el Ministerio de Hacienda no coordina su labor con el organismo planificador. Si bien es frecuente una relación de trabajo coordinado para la investigación de algunos problemas básicos que afectan al gobierno central, los entes descentralizados, las empresas públicas y las municipalidades, en el momento de la preparación del marco financiero para la asignación de los recursos y la determinación de las prioridades, este Ministerio prescinde de la participación de las demás entidades del gobierno vinculadas a los problemas del desarrollo nacional.

Esta falta de coordinación institucional se halla robustecida en algunos casos por la práctica de una inadecuada política de algunas agencias internacionales en materia de cooperación financiera y técnica. Existen casos en que las mismas agencias extranjeras propician esta descoordinación. En efecto, el interés particular que demuestran por determinados proyectos y las justificaciones técnicas y económicas que exigen para los desembolsos de los préstamos, por lo general, son excesivas. Por otra parte ante la ausencia en el país de un organismo central coordinador con poder suficiente para determinar prioridades en la utilización de los recursos externos, varias agencias actúan o entran en negociación directa con las instituciones nacionales sin tener en cuenta en muchos casos, la existencia y las recomendaciones de un plan nacional de desarrollo. De esta manera se resta autoridad y se limita las posibilidades de negociación con la Oficina Central de Planificación, debilitando sus esfuerzos por lograr la coordinación de los sectores en función de la política de desarrollo establecida en el plan.

/La falta

La falta de proyectos técnicamente elaborados y la escasez de personal calificado son aspectos negativos que dificultan la ejecución del Plan. En el Paraguay los objetivos y metas señalados en el 1° y 2° Plan no pudieron ser cumplidos por la falta de proyectos específicos que reunan los requisitos exigidos para su financiamiento. Se ha observado que con la ejecución del 1° Plan se produjo un desfasaje en el tiempo en la mayoría de los proyectos, atribuibles principalmente a la deficiencia de los mecanismos internos señalados y los problemas derivados de la falta de financiamiento adecuado y la inestabilidad de los precios de los productos de exportación en los mercados internacionales.

Cabe destacar que la mayoría de los proyectos previstos por el plan fueron llevados a cabo con un desfasaje de uno a dos años, es decir que los planteamientos sostenidos en el plan fueron cumplidos con retraso. Esta situación significa que no existe una resistencia abierta del sector público y privado al cumplimiento de las metas estipuladas en el plan, sino más bien la causa de la demora radica principalmente en la carencia de mecanismos operativos adecuados y en las limitaciones en términos de recursos humanos adiestrados y calificados. No debe olvidarse que además de los problemas derivados de la factibilidad administrativa, de la escasez de proyectos, de las limitaciones de recursos humanos, existen paralelamente otros factores como el perfeccionamiento de los métodos de planificación, concenso político y la coordinación institucional que deben ser superadas para la ejecución de un plan de desarrollo.

4. Control y evaluación

La expectativa de la comunidad por los resultados previsibles de un plan es muy grande. Sin embargo no se debe olvidar que la sociedad se organiza y se desarrolla, en muchos casos, sin ninguna previsión futura. La práctica de rutina condiciona una actitud generalmente renuente a todo cambio que implique modificación en los patrones de comportamiento usual. En consecuencia así como se tiene dificultades en las etapas de preparación y ejecución del plan, también se carece de los mecanismos indispensables para controlar la marcha del proceso y evaluar los resultados obtenidos.

/La ejecución

La ejecución del primer plan de desarrollo, como se ha explicado, estuvo rodeada de serias limitaciones que configura la implantación de un orden explícito en un ambiente vegetativo, deficiente en multiplicidades de servicios, facilidades institucionales y otros mecanismos que se requieren para la ejecución y evaluación. Esta situación ambiental dentro de la cual se desarrolló la ejecución se asemeja a un círculo vicioso donde se confunden las causas y los efectos, y donde el planificador debe sortear las diversas alternativas para estructurar un sistema sobre el cual puede asentar una base para fijar y controlar la marcha del proceso.

A pesar de haberse logrado cierto apoyo de varios sectores de opinión, la labor de más trascendencia gira alrededor de la institucionalización de la idea de desarrollo, la racionalización administrativa, la coordinación de los distintos sectores y la preparación de los recursos humanos, a través de las cuales se pueden organizar la base de un sistema de control y evaluación en los distintos sectores de la actividad. Estas tareas requieren grandes dotes de previsión y de agilidad administrativa, porque la falta de coordinación inter-institucional reduce la capacidad operativa de los organismos actuantes.

Por otra parte, la falta de una orientación definida en la estructura institucional y administrativa, y sobre todo, la deficiencia del propio plan en cuanto sea una agregación simple de concepciones parciales, contribuye a diluir la eficiencia operativa y restar las posibilidades de coordinación institucional. Este problema encierra algunos rasgos muy humanos que tienden a producir un exagerado entusiasmo en los comienzos de la ejecución de un plan para luego caer fácilmente en la rutina. La consecuencia de esta tendencia se traduce generalmente en una proliferación de organismos con autonomía funcional y administrativa que crea serios inconvenientes para su control y evaluación. Aparte de absorber los escasos recursos financieros disponibles, diluye los reducidos recursos humanos calificados y tiende a mantener jurisdicciones aisladas, celosas de conservar sus autonomías sin coordinar sus actividades. Ante esta situación conviene reconocer que las limitaciones de recursos financieros y técnicos y la deficiencia de los mecanismos internos de ejecución, no permiten organizar sistemas de previsión y control en la ejecución de los programas instituídos en el plan.

/Así como

Así como en las primeras etapas es necesario concentrar el esfuerzo para la obtención de informaciones básicas, estadísticas y cuentas nacionales, en la etapa de la evaluación es necesario contar con sistema de presupuestos por programa bien detallados, apoyados por una contabilidad fiscal y control financiero adecuados a las exigencias del control físico y financiero.

El control físico y financiero requiere mecanismos ágiles y expeditivos, dotados de las operaciones instrumentales indispensables; pero se ha observado dificultades muy particulares en el campo de los recursos humanos. Sería casi imposible implantar y hacer funcionar, aunque exista la decisión política, un sistema riguroso de contabilidad fiscal y control financiero que permita controlar mejor los ingresos y gastos del estado, si es que no se cuenta con un equipo de personal bien informado de la trascendencia que implica la adopción de un sistema de previsión, y control más moderno. La experiencia del Paraguay en este aspecto ha sido importante, ya que la puesta en marcha de un sistema de contabilidad fiscal y control financiero ha sido lenta, no porque exista resistencia de parte de los organismos y funcionarios afectados sino más bien por una notoria falta de conocimiento del contenido y alcance del programa.

Para llegar a estructurar un mecanismo de control y evaluación de las acciones del sector público, son necesarias la creación y puesta en marcha de los mecanismos analizados en las etapas de formulación y ejecución del plan. Todo intento que los planificadores realicen para controlar el proceso y evaluar sus resultados caerían en el fracaso, si es que no logran estructurar una base programática de coordinación institucional con apoyo político

La jerarquización en el manejo de los recursos para evitar la discrecionalidad en la utilización de los mismos, solamente es posible mediante la adopción de un sistema de control y evaluación. Esta deficiencia es muy acentuada en la mayor parte de los países de América Latina y plantear su solución constituiría un gran paso para optimizar el uso de los recursos internos.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Original: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDE.3/B/A.3

EJECUCION DE PLANES EN COSTA RICA

por

Otto Kikut
Jefe Departamento de Planes de Largo y Mediano Plazo
Oficina de Planificación
Gobierno de Costa Rica

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

68-41405

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Original: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDP.3/B/W.3

EJECUCION DE PLANES EN COSTA RICA

por

Otto Kikut
Jefe Departamento de Planes de Largo y Mediano Plazo
Oficina de Planificación
Gobierno de Costa Rica

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

68-41405

EJECUCION DE PLANES EN COSTA RICA

-problemas, políticas y medidas-

En Costa Rica existe poca experiencia en la preparación de planes nacionales de desarrollo, ya que sólo se ha elaborado uno, en 1964 para el período 1965-1974 y que no pasó de ser una versión preliminar. Debido a esa circunstancia y a las dificultades que se han presentado para ponerlo en ejecución, la experiencia a este respecto es casi nula, lo que explica la ganeralidad con que se hará el análisis que aquí se presenta.

Los principales aspectos que han obstaculizado la ejecución del mencionado Plan, y que hacen del mismo, son los siguientes:

1.- Por diversos motivos, siendo los principales la falta de personal y la poca experiencia en estas labores del grupo encargado de efectuarlas, el trabajo de preparación sufrió una serie de atrasos de tal magnitud que hicieron que, por ejemplo, la evaluación a cargo del Comité ad hoc del Comité de los Nueve de la Alianza para el Progreso, fuera presentada al Gobierno casi dos años después de la fecha en que debió iniciarse su ejecución. En el tiempo que transcurrió entre su elaboración y la fecha en que estuvo listo para ser ejecutado, se produjeron algunos hechos importantes que hicieron que la versión preliminar del Plan se transformara en un documento que requería una revisión sustancial en algunos de sus aspectos antes de su posible ejecución.

Los principales acontecimientos a que se hizo referencia en el párrafo anterior fueron: a) recuperación de la producción cafetalera -que había disminuido en gran proporción a raíz de una serie de erupciones de ceniza del Volcán Irazú, en los años 1963-y 1964- a un ritmo muy superior al previsto,

de tal suerte que no era posible poner en práctica la estrategia que fue planeada con miras a incrementar la producción de café, a hacer frente a las desastrosas consecuencias producidas por su disminución y a diversificar la producción agrícola. La diferencia entre lo proyectado en el Plan y la realidad es de tal magnitud que de un problema de déficit en la producción se pasó a uno de excedentes. b) Un incremento en el volumen de importaciones en 1965 del orden del 28 por ciento con respecto a las del año precedente; fenómeno previsto en la prognosis y que había sugerido la inclusión de medidas correctivas concretas en el Plan; pero por diversas circunstancias, la acción pertinente se tomó en enero de 1967, esto es dos años más tarde del momento oportuno indicado en el Plan, y en forma débil de suerte que aún en este año no se logran restricciones apreciables en el crecimiento de las importaciones. c) En el mencionado lapso se notó la dificultad de disminuir el gasto público en eonsumo a los niveles planeados y de poner en ejecución el Plan de Inversiones Públicas (de lo que luego se tratará). Los tres hechos mencionados que constituyen más que simples desviaciones temporales de tendencias trazadas, ameritaban una revisión completa de las proyecciones y políticas. Debido a diferentes circunstancias, esta tarea no se cumplió no obstante que el proceso constante de revisión está incorporado como requisito en la Ley de Planificación. Desde entonces la Oficina de Planificación tiene en sus manos la tarea teórica de poner en ejecución un plan que ya no responde a la realidad, aunque el problema no se le ha presentado porque, desde 1965 no existe el interés de preparar ni de ejecutar planes nacionales de desarrollo.

Hubo, pues, un primer obstáculo en la ejecución del Plan: quedó preparado con mucho atraso y varias circunstancias prácticamente lo invalidaron. A éste se sumó la falta de interés por revisarlo para ajustarlo a la realidad.

2.- En mayo de 1966 llegó al poder una agrupación política que constituyó la oposición durante el período en que se formuló el mencionado Plan. Se presentó entonces, la situación de que el Plan evaluado en agosto de 1966, debería ser adoptado por un Gobierno que, naturalmente, llegaba al poder con ideas distintas sobre el desarrollo del país y cómo lograrlo. Es más, se presentó la situación, que aún existe, de que el Ejecutivo no contaba con la mayoría en la Asamblea Legislativa, de suerte que incluso algunas de sus iniciativas que podrían coincidir con los postulados del Plan, no cuentan con el debido apoyo legislativo. La circunstancia que se presenta en el país, de alternabilidad en el poder y falta de un criterio definido acerca de lo que debe hacerse, pesando más decisiones de política electoral, fue prevista en la formulación

del Plan, que por eso incorporó sólo los aspectos con mayor probabilidad de ser aceptados por cualquiera de los grupos políticos que se alternan en el poder. A esta decisión se debe que el Plan, se haya ejecutado en alguna medida.

3.- Además de esas circunstancias el Plan, en la etapa en que quedó -versión preliminar, incompleta, sujeta a revisión-, tenía algunas características que han contribuido a dificultar su ejecución.

Tal como lo señaló el Comité que efectuó la evaluación:

> ",..muchos de los aspectos operativos y de política, sobre cómo cumplir los objetivos, están todavía ausentes del Plan. Esto es especialmente cierto en lo que concierne a aumento de los niveles de ahorro, tanto público como privado ... no incluye todavía una política de empleo, ni una previsión de la forma en que se desenvolverá ese problema a través del período que el Plan cubre".

Es evidente que se trataba de un primer esfuerzo para formular el Plan de Desarrollo, que debió mejorarse en sucesivos planes, los que no se prepararon no siendo sino ahora, en 1968, cuando se está pensando en la elaboración de un segundo plan de desarrollo.

Los párrafos anteriores se refieren a los problemas que han dificultado, si no impedido totalmente, la ejecución del primer Plan Nacional de Desarrollo en su aspecto global. Conviene ahora mencionar algunos planes parciales, sectoriales e institucionales incorporados al Plan Nacional, que se han visto afectados en diversas formas al ponerse en ejecución.

1.- El Plan Agropecuario que formaba parte del primer Plan Nacional de Desarrollo tenía como principales objetivos: a) lograr, en los primeros cuatro años, una recuperación de la producción cafetalera hasta retornar a niveles similares a los de 1962, recuperando la caída experimentada a raíz de las erupciones volcánicas; b) conseguir una relativa diversificación en la producción agropecuaria mediante el impulso de la de algunos bienes, que ya eran producidos en el país pero cuyo nivel podía ser incrementado apreciablemente; y c) tornar al país autosuficiente en la producción de granos (maíz, arroz y frijoles).

Con el fin de llevar a la práctica los dos primeros objetivos apuntados se prepararon cinco proyectos específicos:

i) Repoblación y mejoramiento de 35.000 manzanas de café.

ii) Explotación bananera por productores independientes.

iii) Fomento de la ganadería de carne.

iv) Incremento de la producción algodonera.

v) Expansión del cultivo de piña.

La financiación de estos proyectos se gestionó ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por la suma de 33 millones de dólares, mostrándose esa Institución, en principio, muy interesada y de acuerdo en ofrecerla.

Como se apuntó anteriormente,la producción cafetalera se recuperó sin mayores esfuerzos poco después de que cesaron las erupciones de ceniza, a tal punto que el país enfrenta ahora el problema de sobreproducción del grano. Debido a esta circunstancia, el primero de los proyectos citados fue abandonado en 1966.

Diversos motivos han hecho que el BIRF no suministrara la financiación requerida para llevar a la práctica los otros cuatro proyectos (por 22 millones de dólares); sin embargo utilizando otros medios de financiamiento -a través del Sistema Bancario Nacional y de empresarios privados, nacionales y extranjeros-, se han llevado a la práctica en un alto porcentaje, especialmente el de banano, a cuya feliz ejecución a contribuido también el Instituto de Tierras y Colonización. Por supuesto esto ha sucedido con atrasos con respecto a lo planeado y restando recursos a otras actividades.

El tercer objetivo quedó, en el Plan, huérfano de proyectos específicos para llevarlo a la práctica. Sin embargo, al incorporarlo se tomó en cuenta que, tanto en el Ministerio de Agricultura y Ganadería como en el Consejo Nacional de Producción, existían ideas y anteproyectos que indicaban que al cabo de cuatro años sería posible alcanzarlo. A esta fecha, 1968, puede afirmarse que no fue excesivamente optimista aquella suposición y que, con algún atraso con respecto a la fecha prevista, de uno o dos años, se contará con proyectos específicos que, una vez ejecutados, permitirán alcanzar el objetivo previsto de que el país produzca los granos básicos en la dieta del costarricense: maíz, frijoles y arroz.

Como resumen puede decirse que el Plan Agropecuario, al incorporar objetivos aceptables por todos los grupos y que bus

can la satisfacción de necesidades ampliamente sentidas en el país, se ha ejecutado en un grado aceptable, para lo que ha sido preciso adaptar las estrategias y políticas originales a las nuevas condiciones.

2.- El Plan Industrial, al contrario del Plan Agropecuario que demandaba una gran acción del Sector Público, se centró fundamentalmente en la iniciativa privada para su ejecución, demandando del Gobierno sólo una política definida en lo que a integración económica y a incentivos a la industrialización se refiere. Para ello se confió en la coyuntura favorable que representa, como incentivo a la industrialización, la incorporación del país al Mercado Común Centroamericano en 1963. El Plan se basó en un inventario de proyectos industriales de ejecución privada, que debería estar apoyado por el Sector Público a través del Ministerio de Industria y del Sistema Bancario Nacional garantizando una política definida y un financiamiento adecuado.

No se ha llevado control de la ejecución de este Plan ni se ha hecho una evaluación del mismo, Pero las cifras disponibles para 1967, en lo que se refiere a producción y exportaciónes de bienes de origen industrial, permiten suponer que se ha ejecutado satisfactoriamente y que se han logrado, con creces, los objetivos perseguidos en el Plan. Puede entonces afirmarse que no han existido problemas en la ejecución de un plan concebido en la forma descrita.

3.- El Plan de Inversiones Públicas es el único sobre el que se ha mantenido un control y del que se ha hecho una evaluación de los resultados obtenidos. En términos financieros, en los dos primeros años (1965 y 1966) se ejecutó sólo en un 60 por ciento este Plan, como resultado de una inversión de 386 millones de colones en los dos años en comparación a los 641 millones programados. Naturalmente, los planes sectoriales de inversión pública se cumplieron en diferente grado: en el de energía fue posible invertir más de lo programado en tanto que en el de transportes y vivienda se invirtió sólo el 30 y el 22 por ciento respectivamente.

Las causas principales que impiden el logro de las metas programadas de inversión pública pueden resumirse en las siguientes:

i) Financiación externa insuficiente, originada en parte por la deficiencia en los aportes nacionales para la ejecución de proyectos de inversión pública.

ii) Carencia de capacidad de ejecución de las empresas contratistas:

a) falta de experiencia administrativa (programación de ejecución de obras, estimación de costos, previsión de financiación, etc.);

b) falta de financiación adecuada.

iii) Trámites dilatorios en el proceso de contratación y uso de empréstitos externos.

iv) Procedimientos engorrosos de las oficinas públicas en las actividades previas al inicio de las obras: entre éstas la preparación de carteles de licitación, publicación de licitaciones, adjudicación y contrato de obras.

v) Obstáculos de tipo presupuestario, tales como la insuficiencia de fondos para la ejecución de las obras que provocaron algunos atrasos en los pagos a contratistas. Esta situación se presentó con más frecuencia en los organismos del Gobierno Central.

vi) Ausencia de un sistema apropiado de control y evaluación de de la ejecución física y financiera de los proyectos que indique en tiempo oportuno a quien corresponda, las faltas y retrasos que deben rectificarse, lo que a su vez es difícil de lograr por la escasez de personal técnico para estas labores.

Una vez determinadas las anteriores como causas principales, la Oficina de Planificación ha sugerido las siguientes recomendaciones para asegurar el cumplimiento del programa de inversiones:

i) Considerar la posibilidad de establecer un sistema selectivo de financiación especial para las empresas contratistas nacionales y brindarles asesoría.

ii) Efectuar estudios de tipo administrativo, que examinen en detalle los procedimientos que se siguen en la actualidad para la contratación y uso de empréstitos con el exterior. Estos estudios deben recomendar los cambios que requieren efectuarse tanto en los procedimientos seguidos como en la estructura administrativa de las instituciones que participan en los mismos.

iii) Revisión de las disposiciones legales que regulan los trámites y procedimientos indicados en el punto anterior.

iv) Deben efectuarse estudios similares a los indicados en el punto (ii) que permitan encontrar procedimientos más expéditos para la contratación de obras, compra de materiales y equipo, y pagos a contratistas.

v) Establecer por perídods anuales una programación financiera detallada de los proyectos de inversión pública, que se ajuste a la estimación de los ingresos fiscales y la disponibilidad de fondos para tales fines.

vi) Fortalecer las oficinas encargadas del control físico y financiero de los proyectos de inversión pública con personal técnico, a efecto de que la labor de control trimestral que se inció en 1966, cumpla sus propósitos.

A la fecha, enero de 1968, no se dispone de datos para 1967 que permitan evaluar el resultado obtenido por algunas de las medidas propuestas llevadas a la práctica.

Lo que antecede es un esfuerzo por describir en pocos párrafos los problemas y obstáculos que ha enfrentado el primer Plan Nacional de Desarrollo en su ejecución así como de los resultados obtenidos por ella. A continuación se hace un breve análisis de las posibilidades que existen en el país para ejecutar planes de desarrollo.

En primer lugar hay que definir el tipo de plan que podría ejecutarse en Costa Rica. Es evidente que sólo es posible ejecutar en el país un plan que se adapte a sus especiales particularidades; por lo tanto es necesario intentar una descripción de tal tipo de plan. Los siguientes factores son los principales condicionantes al respecto: a) la alternabilidad en el poder de partidos políticos que, a pesar de los avances de los últimos años, aún no son ideológicos. b) La estructura gubernativa establecida en el país que prácticamente impide la gestión de un líder que pueda llevar a la práctica alguna idea definida en cualquier sentido,lo que se refleja en un debilitamiento de las atribuciones del Presidente de la República, la prohibición a reelección de Diputados y del Primer Mandatario para períodos sucesivos y la excesiva descentralización de funciones en entidades autónomas casi totalmente independiente en sus decisiones y acciones. c) El poco ambiente que tiene la idea de planificación en el sector privado e, incluso, dentro del mismo sector público en el que algunas entidades que lo componen encontrarían que determinado tipo de planificación lesiona derechos consagrados por leyes, y en algunos casos, por la Constitución Política.

Esos tres factores, más algunos aspectos similares, hacen que el plan que se formule en el país con la pretensión de ser ejecutado debe ser tal que refleje los deseos y aspiraciones más generalmente aceptados por las personas, grupos y entidades que

tengan alguna pa rticipación en su ejecución. Los planificadores deberán hacer un esfuerzo por evaluar, dentro de las condiciones descritas, cuáles serían las ideas, objetivos, metas, medidas, políticas, proyectos, etc. que, detectadas en un buen diagnóstico, sirvan para satisfacer ciertos objetivos de desarrollo económico y social, y al mismo tiempo tengan probabilidad de ponerse en ejecución. Es decir, que para formular un plan de desarrollo que satisfaga la condición primordial de ser operativo, es necesario considerar: a) objetivos claros como respuesta a necesidades indiscutibles; b) la viabilidad y coherencia de las medidas de política y c) la inclusión de proyectos específicos para los sectores que son servidos, total o parcialmente, por el sector público. Lo importante es nalizar el grado y la forma que deben imprimirse a todas las actitudes y acciones para superar los obstáculos latentes o declarados que se oponen a la ejecución de un plan que se desea poner en marcha. Lo anterior no quiere decir, natutalmente, que el plan consista únicamente en la consideración de los proyectos concretos ya en marcha o por ejecutarse, sino, por el contrario, implica que debe efectuarse una revisión de los mismos, para completarlos, en todos los sectores, con proyectos y medidas adicionales que permitan, en etapas sucesivas, introducir los cambios que se requieren en la estructura económica y social, de tal suerte que se logre el desarrollo buscado.

Así concebido el plan -instrumento de racionalización y coordinación de la política de desarrollo- el problema es más de formulación que de ejecución de planes.

Existe en la actualidad algunos hechos favorables que permiten ser optimistas con respecto a la posibilidad de preparar y ejecutar un plan de este tipo: algo más o menos que una simple suma bien hecha de cosas que se encuentran en diferentes lugares incorporando algunas ideas nuevas con el fin de lograr algún objetivo. Entre esos hechos están:

i) Un Sistema Nacional de Planificación integrado por la Oficina Nacional de Planificación, como asesora del Presidente de la República y encabezada por un Director con rango de Ministro, y por Unidades Sectoriales de Planificación ubicadas en los distintos Ministerios e Instituciones Autónomas, en donde son asesoras de los respectivos Ministros y Gerentes. Existe así la posibilidad de preparar un plan con medidas de política, proyectos, etc. que han nacido en las propias unidades ejecutoras y tendrán, por lo tanto, un interés especial en llevarlos a la práctica. Al mismo tiempo el contacto entre planificadores y ejecutores es más estrecho por el carácter de asesores que tienen los primeros con respecto a los segundos.

ii) Una Oficina de Presupuesto incorporada a la Oficina Nacional de Planificación, como Departamento de Planes Anuales. Está así el camino abierto para lograr una coordinación entre planes de mediano plazo y el presupuesto del Gobierno Central.

iii) Las Instituciones Autónomas, cuyo presupuesto tradicionalmente sólo es revisado en términos legales por la Contraloría, están empezando a preparar presupuestos por programas, lo que abre la posibilidad de lograr una mejor orientación y control en su confección y ejecución.

iv) La existencia de una Comisión de Eficiencia Administrativa, presidida por uno de los Vicepresidentes de la República, con amplios poderes en el Gobierno Central y con gran prestigio en las Instituciones Autónomas, las que solicitan con frecuencia su asesoría.

v) Una tendencia creciente a formar cuerpos de alto nivel entre entidades buscando la coordinación en sectores afectados por varias instituciones del sector público, especialmente: agricultura, salud y educación.

vi) Un sistema bancario totalmente nacionalizado lo que deja la posibilidad, como ha ocurrido en varias oportunidades, de una coordinación entre las metas y objetivos del plan y las actividades bancarias.

vii) Una Ley de Protección Industrial que sirve al Ministerio de Industria para dirigir tan importante actividad.

viii) Una fuerte dependencia del crédito externo, que para estos efectos, es favorable, ya que ofrece la posibilidad de dirigir la actividad de las entidades autónomas a través del expediente de que el crédito no se concede si el proyecto no está incorporado al plan de desarrollo.

ix) Una actitud cada vez más favorable hacia la idea de una planificación del Sector Público.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Original: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDP.3/B/R.5

LA PLANEACION EN MEXICO

por

Enrique Velasco Ibarra
Sub-director de Planeación
Secretaría de la Presidencia
Gobierno de Mexico

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

67-41928

LA PLANEACION EN MEXICO.

INTRODUCCION.

En los últimos años la economía mexicana se ha caracterizado por un desarrollo apreciable. Han sido logrados significativos aumentos en el ingreso nacional, en el presupuesto federal, en la inversión pública y privada y en el valor de la producción de muchas de las ramas de la actividad económica.

Sin embargo aún falta mucho por hacer para que el país llegue a tener la estructura económica y social de las naciones desarrolladas y las condiciones que aseguren en forma plena la prosperidad del pueblo. Si bien es cierto que la agricultura ha logrado superar la forma semifeudal en que se mantuvo durante mucho tiempo, que el desarrollo de las comunicaciones y los transportes han facilitado el proceso de integración económica y que la industria y los servicios han abierto nuevas fuentes de trabajo y producción, México padece hoy en día fuertes contrastes y desequilibrios tanto económicos como sociales y culturales.

El país está creciendo conforme una dinámica nueva y más - compleja. Si algunas de las actividades tradicionales siguen siendo fuentes importantes de ocupación, paralelamente se han desarrollado modernas - industrias en los campos más variados.

México se encuentra colocado en el umbral del desarrollo. Difícil etapa de transición en la que se padecen, en el mismo momento, las seculares carencias propias del subdesarrollo y los complejos problemas que plantea el inicio del desarrollo.

El desarrollo económico y social sostenido y equilibrado que se busca, requiere de una decisión razonada y conciente que conduzca a utilizar plenamente nuestros recursos naturales, proporcionar ocupación productiva y remuneradora a nuestra cada vez más creciente población, elevar el nivel de vida del mexicano, fortalecer nuestra independencia y aumentar nuestra capacidad de cooperación internacional.

El desarrollo económico ha contribuido, en forma evidente, a dar en muchos aspectos una nueva fisonomía a nuestro país, mediante cambios alcanzados en la estructura económica y social, pero los beneficios que con ese desarrollo se persiguen deben llegar en mayor medida que hasta el momento a las masas populares.

Es necesario cada vez más, reforzar la política económica con el fin de fomentar en mayor grado las condiciones adecuadas al aumento de la producción y a la mejor distribución del poder de compra, con el fin de contribuir a la ampliación del mercado interno y así tender a reducir la desigualdad de los sectores populares y los grupos privilegiados.

Delinear una política económica no es únicamente tarea del

gabinete, ni solo tema de discusiones académicas. Podrían efectuarse construcciones muy ambiciosas y por demás atractivas, pero alejadas de la realidad. Lo que nuestro país persigue, con apoyo en la realidad, es facilitar la conjugación de esfuerzos para acelerar su crecimiento - en beneficio de todos. Se trata de resumir en sencillos esquemas todas las posibles situaciones sin prejuicios ni exajeraciones y de proponer aquellas soluciones que responden al propósito de afirmar su progreso. Para alcanzarlo es necesario proseguir la labor de coordinar acciones, de consolidar e integrar realizaciones y plantear los objetivos que permitan lograr nuevas etapas.

ANTECEDENTES.

Desde las primeras etapas que siguieron al triunfo de la Revolución de 1910 y a la consagración de sus principios en un nuevo estatuto político, la solución de los problemas nacionales se orientó sobre - todo en función del bienestar social de los sectores populares.

La economía nacional estaba entonces muy poco articulada, el país prácticamente carecía de técnicos, de recursos financieros y se disponía de una industria incipiente, en fin no se contaba con los medios adecuados para la resolución de nuestros problemas seculares. No obstante estas y otras limitaciones y aún errores, había clara visión en los propósitos que se perseguían debidos a las causas justas y al pleno con-

vencimiento de que los anhelos del pueblo expresados en su lucha revolucionaria no podían quedar sin cumplirse.

Es por ello que la política económica de los gobiernos emanados de la Revolución ha sido siempre un instrumento al servicio del desarrollo de nuestra colectividad.

La primera Ley sobre Planificación General de la República fue expedida el 12 de julio de 1930, y en su exposición de motivos expresaba la necesidad de elaborar el Plan Nacional de México, basado fundamentalmente, en un inventario de los recursos nacionales para coordinar y regular el "desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica".

En el año de 1933, bajo la gran depresión se formuló lo que se llamó el Plan Sexenal, amparado, en parte, en la política de intervencionismo estatal que en boga en los países más desarrollados, era una respuesta a la crisis económica mundial. Este plan constituía un esquema general de la política económica a seguir orientada a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen exterior y alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos y postulados de la lucha Revolucionaria. En el documento se reconocía la necesidad de elaborar programas económicos anuales a fin de comprender la estructura general del plan, así como la revisión periódica de sus metas.

El plan fue elaborado conjuntamente por los técnicos del Gobierno Federal y la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario.

El Segundo Plan Sexenal que abarcaría el período de la siguiente administración (1941-1946), en un primer capítulo examinaba, con detalle, los problemas referentes a la planeación concreta de las actividades del gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias federales - que formaban el mismo, y entre estas y las autoridades estatales y municipales. Contenía sugerencias para que el Gobierno Federal determinara su plan de acción en el campo económico en términos cuantitativos.

En 1947 se promulgó una Ley para el Control por parte del - Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de - Participación Estatal, la que facultaba a la Secretaría de Hacienda "para controlar y supervisar a las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal, a fin de mantenerse informada de su progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema permanente de auditorías e inspecciones técnicas". Con base en estas disposiciones legislativas la Secretaría de Hacienda creó una entidad administrativa a la que denominó Comisión Nacional de Inversiones, la que, dentro de sus funciones, tenía la de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de los organismos descentralizados y empresas estatales, -

además de las tradicionales de formulación de presupuesto, etc.

Esta dependencia solamente funcionó desde un punto de vista meramente formal, y transcurrieron 7 años para un nuevo intento, esta vez más a fondo con el fin de coordinar las actividades de inversión del sector público. Así fue como se creó el Comité de Inversiones, esta vez integrado por las Secretarías de Hacienda y Economía, el cual funcionaba bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Nacional Financiera.

El funcionamiento de este Comité de Inversiones, bajo la responsabilidad de dependencias federales pero en lo fundamental dependiendo de la Secretaría de Hacienda, creaba no solo fricciones políticas con los demás organismos del sector público, sino que limitaba la libertad de acción de la propia Secretaría de Hacienda debido a su calidad de árbitro supremo en asuntos del gasto público. Estos inconvenientes hicieron que el Comité de Inversiones se transfiriera a las oficinas presidenciales, naciendo así en octubre de 1954 la Comisión de Inversiones.

De entre sus funciones debemos destacar las siguientes: el - estudio y la evaluación de los proyectos de inversiones según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país; el - formular los estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y función de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social; el sometimiento a la consideración

del Presidente de un plan coordinado de inversiones públicas, y de sugerir al mismo los ajustes periódicos necesarios en el programa de inversiones a la vista de desarrollos no previstos. Por disposición presidencial se prohibió a todos los organismos y dependencias del Gobierno Federal, realizar cualquier inversión que no fuera sometida previamente a la Comisión de Inversiones y aprobada por el Presidente. Solamente en estos casos la Secretaría de Hacienda podía proporcionar fondos con propósitos de inversión.

UNA NUEVA ETAPA

La creación de la Secretaría de la Presidencia establecida por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de diciembre de 1958, abrió una nueva etapa en los esfuerzos por organizar la planeación del desarrollo económico y social de México. Entre sus facultades, cuenta con la de recabar los datos necesarios para elaborar el plan general del gasto público e informaciones del poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República; la de planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; la de proyectar y fomentar el desarrollo de regiones y localidades, para el provecho general; la de planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; la de coordinar los programas de inversión de los diversos organismos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a esta deban hacerse.

Para la realización de estas funciones es indispensable una amplia colaboración entre las entidades del sector público federal, y dentro de él, de la Secretaría de la Presidencia y el conocimiento, por parte de ésta, de los programas que lleven a cabo todas las dependencias del Ejecutivo Federal, de los Estados y de la iniciativa privada.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado a que se ha hecho mención, prevé, como caso único, que las facultades de la Secretaría de la Presidencia pueden ser ampliadas por las tareas que le encomienda el Presidente de la República. En ejercicio de esta facultad el Ejecutivo

ha ido estructurando el sistema de planeación nacional.

Las bases para la acción coordinada del sector público, orientada a aumentar el capital nacional, fueron dadas por el Ejecutivo Federal al señalar, por Acuerdo Presidencial promulgado en junio de 1959, los objetivos, los lineamientos y las normas para que las dependencias, organismos y empresas de la federación formularan sus programas de inversión, precisando la intervención de la Secretaría de la Presidencia en esta materia, a fin de contar con un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones del sector cuyos lineamientos permitieran, junto a la acción de las inversiones privadas, estimular el desarrollo económico en beneficio de los más amplios sectores de la población. Este Acuerdo señalaba, además, una serie de objetivos sociales y económicos, como son entre otros, acelerar el desarrollo económico y social del país, crear nuevas fuentes de ocupación, mejorar la redistribución del ingreso nacional, estimular preferentemente las zonas menos desarrolladas del territorio nacional y fortalecer la balanza de pagos por la sustitución de importaciones.

Intensificar los esfuerzos para alcanzar los objetivos y metas nacionales en el menor plazo posible, determinaron que, como base de su acción, por Acuerdo Presidencial de agosto de 1961, el Ejecutivo Federal por medio de las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, incrementara sus

esfuerzos para proseguir las tareas conforme a los siguientes lineamientos: puntualizar la política económica y social más adecuada para acelerar el desarrollo del país con justicia social; elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social que fijaran metas concretas en beneficio de la colectividad y la forma de alcanzarlas; calcular el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión públicas; planear el desarrollo integral de las regiones o localidades que permitieran un crecimiento equilibrado del país; fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público entre sí y con los gobiernos locales y la iniciativa privada y, promover las modificaciones que fueran necesarias en la estructura y funcionamiento de la administración pública.

Los procedimientos que norman la acción conjunta del sector público en la realización de las metas señaladas son fijados por la Secretaría de la Presidencia, a quien igualmente le corresponde la coordinación y vigilancia de este sector.

Ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene encomendadas, entre otras, las funciones de proyectar y calcular los ingresos y egresos federales, formular los proyectos de presupuesto de egresos respectivos; de intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público y de dirigir la política monetaria y crediticia, el Ejecutivo, por Acuerdo Presidencial de marzo de 1962, consideró que mediante el ejercicio coordinado de las funciones de las Secretarías de la Presidencia

y de Hacienda y Crédito Público se podrían obtener mejores resultados en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo integral a corto y - largo plazo.

Esta decisión del Presidente de la República dió origen a la constitución de la Comisión Intersecretarial, responsable de la elaboración de dichos planes con base en los principios de política económica y social que determinan la acción del Gobierno Federal y en las disposiciones existentes sobre el presupuesto de egresos y el uso del crédito por - parte del sector público.

En 1962 se elaboró el Plan de Acción Inmediata, que consideraba toda la economía nacional. Un resumen del mismo fue presentado por el Gobierno de México ante la primera reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos -- (CIES), que se celebró en México en octubre de ese mismo año.

Este plan formulado en consonancia con los principios de la - Carta de Punta del Este, estableció como meta una tasa media anual de - crecimiento del producto nacional bruto del 5.4%, a precios constantes, para el período de 1962-1965. Además, procuró crear las condiciones para que a partir del año de 1966 se alcanzara un aumento mínimo del 6% al año en el producto.

Este documento constituyó el antecedente del esfuerzo realizado por la Comisión Intersecretarial integrada por representantes de las

Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, que preparó el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970.

Dicho programa se elaboró teniendo en consideración las siguientes directrices del C. Presidente de la República: "Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes o reacomodo. En el sector público, jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional. No hemos erigido la programación con un fin en sí; la consideramos medio e instrumento".

Así es como en el Programa se establecen las directrices concretas para normar la acción pública y orientar la privada, a fin de que se promueva un equilibrio dinámico entre dichos sectores en la realización de los siguientesobjetivos básicos que habrían de alcanzarse en los siguientes años:

1. Lograr que el producto bruto interno real carezca, en promedio, por lo menos 6% al año;

2. Dar prelación a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado, procurando que se fortalezca el mercado interno, que se mejoren las condiciones de vida de la población rural y se asegure el abastecimiento de alimentos, de materias primas para la industria y la producción de bienes de exportación;

3. Impulsar aún más la industrialización y mejorar su eficiencia productiva, a fin de que la industria y los servicios estén en condiciones de absorber los excedentes de la población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbana. Mejorar, asimismo, su capacidad competitiva para incrementar la sustitución de importaciones y aumentar las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. Al mismo tiempo, incorporar plenamente los adelantos de la ciencia y la técnica al desarrollo económico;

4. Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo, tanto entre las diversas regiones como en las distintas ramas de actividad;

5. Distribuir más equitativamente el ingreso nacional para que los trabajadores y campesinos se beneficien con los incrementos de la productividad por hombre y el desarrollo brinde mayores oportunidades y beneficios sociales;

6. Mejorar la educación y las condiciones sanitarias y asistenciales, de habitación, de seguridad y bienestar social en el país para elevar el nivel de vida de la población;

7. Continuar fomentando el ahorro interno, a fin de que el desarrollo se apoye cada vez más en recursos nacionales;

8. Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

A fin de alcanzar los objetivos anteriores sin descuidar otros que hasta la fecha mantienen su vigencia, es indispensable continuar la acción de todos los sectores, públicos y privados, de la economía y crear los mecanismos para que sean compatibles entre sí las decisiones que sea preciso tomar y que éstas formen un todo congruente. A este propósito responde la Parte Primera del Programa mencionado, referente a los Lineamientos para el Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

Las responsabilidades concretas asignadas al sector público federal en la consecusión de los objetivos nacionales se establecen en la Parte Segunda de ese mismo documento, constituyendo el Programa del Sector Público, en el que se orientan con mayor eficacia y en forma sistemática las actividades de este sector fundamental de nuestra economía.

En él se establecen las bases y los principios de una coordinación flexible a fin de que la acción del sector público federal se lleve a cabo de conformidad con las prioridades que se derivan de los objetivos antes señalados. Comprende cuatro sectores de actividad: el agropecuario y pesquero; el de industria; el de comunicaciones y transportes y el de bienestar social. En ciertos casos el Programa se traduce en informaciones concretas que facilitan y a la vez contribuyen a alcanzar las

metas nacionales; en otros presenta las normas indicativas y de estímulo que orientarán las actividades del resto de la economía, y en algunos más se traza la política para conseguir objetivos sociales específicos.

En la programación del sector público, se decidió desde un comienzo que ésta fuera hecha por las entidades que tienen la responsabilidad de su ejecución y de que la Secretaría de la Presidencia interviniera con el carácter de órgano técnico de programación y de coordinación - sin pretender sustituir en sus funciones a las dependencias del ejecutivo, de manera que su éxito se alcanzaría por la canalización de las actividades en una sola dirección, respetando la iniciativa, la esfera de competencia y de responsabilidad de cada una de las entidades del sector, para obtener de éstas la más amplia cooperación.

En consecuencia, con este propósito se iniciaron relaciones directas con las entidades correspondientes; se recabó toda la información adicional sobre sus programas, así como aquellos datos y estudios complementarios; se pudo conocer el punto de vista de sus directivos y de sus - técnicos sobre aspectos de importancia primordial, recibir sus orientaciones y obtener gran cooperación de unos y otros. Estas entrevistas fueron solo el principio de un diálogo constante mantenido entre todo el sector público durante la confección de los programas y en la ejecución de - los mismos, lo que ha permitido afinar numerosos conceptos y conocer - y analizar problemas prácticos que afectan el desarrollo y la coordinación

de las actividades.

La Tercera Parte, trata aspectos de la administración pública a fin de ir introduciendo las modificaciones necesarias para convertir al sector público en un instrumento cada vez más eficaz para el desarrollo económico y social, al lograr una equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias que lo integran, precisando sus atribuciones y superando anticuadas prácticas y procedimientos.

INVERSION - FINANCIAMIENTO.

La responsabilidad del Estado en la consecusión de los objetivos y metas nacionales a que se hizo referencia anteriormente, encuentra una decisiva manifestación en el programa de inversiones públicas para el quinquenio 1966-1970 y en la política de financiamiento que lo hace viable.

Para alcanzar las metas señaladas en el programa, se requerirá una inversión total de 350 mil millones de pesos: 125 mil millones por parte del sector público y 225 mil millones por parte del sector privado.

De 1966 a 1970 la inversión pública federal calculada quedará distribuida de la siguiente manera: 39.5% del total a la industria; 22.6% a las comunicaciones y transportes; 14.2% al fomento agropecuario y pesquero; 22.1% a obras de beneficio social y 1.6% a administración y defensa.

Los montos de inversión asignados a cada uno de los sectores están respaldados con proyectos específicos que permitirán alcanzar las

metas físicas que el sector público se ha trazado.

Como consecuencia de las bases sentadas para el desarrollo nacional y asegurado un crecimiento más acelerado a partir del año de 1966, la economía nacional creció a una tasa real de 7.5% para ese año y en 6.4% (cifra preliminar) en el pasado año de 1967, estas tasas se obtuvieron, en buena medida, debido a la programación de las actividades e inversiones del sector público, que elevó la eficiencia del gasto y mejoró su productividad, lo que aunando a las inversiones realizadas en ese período por el sector privado permitió alcanzar los índices antes mencionados y establecer nuevas y más sólidas condiciones para el desenvolvimiento de nuestro país.

La Secretaría de la Presidencia en estrecha colaboración con la de Hacienda y Crédito Público, aumentó la eficiencia del programa de inversiones públicas; aseguró el financiamiento adecuado para cada tipo de inversión y las orientó en función de las necesidades del país para alcanzar las metas establecidas en el Programa de Desarrollo.

De acuerdo con esos lineamientos, en los tres primeros años de la presente Administración los organismos públicos canalizaron mayores recursos humanos, técnicos y financieros al logro de las metas programadas. La inversión pública federal se ha propuesto obtener, como motivo esencial del desarrollo económico nacional más acelerado, un adecuado equilibrio con los fines de la justicia social.

La coordinación en materia de inversiones públicas ha dado muestras durante los últimos tres años, en particular al ponerse en ejecusión por primera vez en el año de 1967, el programa de inversión-financiamiento, que consiste en analizar de modo coordinado las inversiones proyectadas por las entidades del sector público y los medios que permitirán realizarlas, en tal forma que los recursos financieros disponibles se utilicen en un grado óptimo en relación a las inversiones programadas, lo que permite oportunidad, continuidad y economía en las obras.

Como consecuencia del programa de inversión-financiamiento, se logró un avance sustancial al analizar los programas de inversiones: aún cuando se proyecten a plazos mayores, sólo se autorizan aquéllas inversiones que son factibles de llevarse a cabo cada año, de acuerdo con la capacidad de las entidades del sector público responsable de ellas. Con esto se logró eliminar la posibilidad de diferir la ejecución de las obras que, por falta oportuna de proyectos, ausencia de estudios económicos, o trámites para la obtención del financiamiento, tenían que ejecutarse en años posteriores al de su aprobación, lo que limitaba los efectos de la inversión pública en la economía del país, además de impedir obtener sus beneficios en la forma prevista debido al retraso en su ejecución.

Una vez obtenidas las metas inmediatas del programa de inversión-financiamiento formulado para el año de 1967, se continúa perfeccionando el método y su aplicación.

En el presente año de 1968 se ha iniciado el ajuste del Programa de Desarrollo en materia de inversiones y se revisan las metas que el sector público habrá de alcanzar en 1970, tomando en consideración la imperiosa necesidad de mantener el ritmo de desarrollo y de alentar o desalentar inversiones, según se requiera.

Con el fin de que el Programa de Desarrollo se encuentre actualizado, permanentemente, se continúan revisando en forma sistemática las proyecciones en él establecidas.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercer Seminario Iterregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)

ISDP.3/B/R.13

Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

POLITICAS DE EJECUCION DE PLANES EN AMERICA LATINA
APLICACION DE PLANES DE DESARROLLO EN EL CASO DE GUATEMALA, PERIODO 1954-1967

por

Raquel Ibáñez Lara
Secretaría General

Consejo Nacional de Planificación Económica
Guatemala, Centroamérica

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la Organización con la cual el autor está asociado.

POLITICAS DE EJECUCION DE PLANES EN AMERICA LATINA

Aplicación de Planes de Desarrollo en el caso de Guatemala

Período 1954-1967

Los esfuerzos realizados en Guatemala para concretar la acción de sus gobiernos en políticas de Desarrollo y en la realización de planes integrados, puede resumirse en la forma siguiente:

I. ESFUERZOS INICIALES

En 1950, el gobierno de Guatemala solicitó del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento una Misión Técnica, la cual estuvo bajo la dirección del Doctor George E. Britnell y cuyos objetivos fueron, hacer un estudio comprensivo de las potencialidades económicas del país y recomendar un programa equilibrado de inversiones y otras medidas "convenientes para promover el desarrollo económico en la forma más rápida y eficiente posible". El informe de dicha misión contiene 77 recomendaciones específicas y fue entregado al gobierno en junio de 1950.

La base de las recomendaciones residía en aumentar el nivel de las inversiones públicas para desarrollo de 17 millones de quetzales en 1948-1949, a 30 millones en 1956-1957. Se hicieron recomendaciones y análisis sobre los recursos internos y préstamos del exterior necesarios para lograr el nivel recomendado, así como recomendaciones específicas sobre la política general de desarrollo y las medidas administrativas necesarias para llevarla a cabo, haciendo énfasis en la importancia de una "Coordinación eficiente entre los planes y la política del gobierno sugirió el establecimiento de un comité de política económica que contase con una Secretaría de Planificación provista de personal técnico adecuado" se hicieron también recomendaciones sobre los sectores de la producción y servicios de distribución, los cuales deberían ser atendidos por la empresa privada, dedicando el esfuerzo y los recursos gubernamentales a las obras públicas necesarias.

/El gobierno

El gobierno dirigente a esas fechas, puso en práctica en el período de 1951 a 1954, algunas de las sugestiones del informe Britnell, pero no se llegó a ejecutarlas tratando de obtener lo básico de las mismas: un desarrollo equilibrado y, se atendió más que nada a consideraciones de orden político, sin establecerse una definición de las prioridades y relaciones económicas entre los proyectos.

A grandes rasgos pueden mencionarse algunos de esos esfuerzos:

En el campo agrícola:

a) Supresión de latifundios, emitiendo la Ley de Reforma Agraria (proyecto que fue mal administrado y careció de planificación adecuada y de asistencia técnica y crediticia);

b) Se intensificó la mecanización agrícola en la costa sur de la república;

c) Se inició la construcción de silos.

En el campo de la industria y energía:

a) Se adoptó una política proteccionista para la industria nacional, sin que lograra aumentarse el nivel de inversiones privadas por la inestabilidad política;

b) Se invirtió en la construcción de plantas pequeñas de emergencia donde se carecía de electricidad y el Departamento de Electrificación Nacional elaboró el proyecto de electrificación Jurun-Marinalhá para cubrir las necesidades de energía eléctrica en la zona central del país (este proyecto no llegó a ejecutarse).

Transportes:

a) Se inició la construcción del Puerto Matías de Gálvez;

b) Se dio principal importancia a la construcción de la carretera al Atlántico fijándosele una alta prioridad;

c) Se construyó la carretera entre la capital y Escuintla aun cuando con especificaciones inferiores a las recomendadas por la Misión para un tráfico denso;

d) Se prosiguieron los trabajos de la carretera Interamericana y la ruta de acceso al Petén por el río Sarstum.

/Administración Pública:

Administración Pública:

a) Se creó el Consejo Nacional de Economía, integrado por los titulares de los Ministerios de Estado y presidido por el Presidente de la República; sin embargo, no se legalizó el mismo, ni se formuló un reglamento para regular sus funciones y actividades, tampoco se le dotó de una Secretaría Permanente que asesorara a los miembros del mismo;

b) Se crearon nuevos impuestos en forma aislada y se aumentaron otros, en unos casos con fines puramente fiscales y en otros para proteger a la industria nacional;

c) Se realizaron operaciones para repatriar las reservas matemáticas de los seguros otorgados a guatemaltecos por compañías extranjeras.

Es decir que el plan de desarrollo económico preparado por la Misión del BIRF sólo se aplicó en mínima parte y en consecuencia la economía nacional no recibió el impulso previsto en dicho programa.

La inestabilidad política y la falta de integración de las medidas pueden considerarse la causa primordial del poco resultado obtenido; sin embargo, puede señalarse que entre 1951 y 1954 se observó un crecimiento muy lento del producto nacional bruto el cual creció en 428.6 millones de quetzales en 1948 a 558.3 en 1953 (a precios corrientes).

II. CREACION DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SU SECRETARIA GENERAL

Al producirse el cambio político en 1954 se pensó en hacer cristalizar las recomendaciones del Plan Britnell ya que como se indicó en el período anterior sólo se realizaron en mínima parte. Tal decisión de la Administración de Castillo Armas dio origen a:

1. Creación del Consejo Nacional de Planificación Económica "como organismo coordinador de carácter permanente directamente de la Presidencia de la República (Decreto 132 de primero de noviembre de 1954), el mismo se integró con los ministerios de: Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura, y Salud Pública y Asistencia Social. Se creó también la Secretaría General con carácter

/permanente. Por

permanente. Por Decreto 157 del 27 de noviembre de 1954 se fijaron las atribuciones del Consejo y con posterioridad se emitió el reglamento interno para el mismo y su Secretaría.

Se previó que la Secretaría General además de contar con técnicos propios contase con la colaboración de los departamentos técnicos de los Ministerios de Estado, así como de las entidades autónomas del país y de los expertos internacionales asignados a los diversos programas de asistencia técnica.

2. Formulación de un programa de acción inmediata para promover una mayor actividad económica durante el período de emergencia por el que atravesaba el país.

Dicho programa que abarca el período noviembre de 1954 a diciembre de 1955, se realizó contando con los ingresos provenientes de los impuestos adicionales creados por el Decreto 113 y una ayuda del gobierno de los Estados Unidos, la recomendación incluía los siguientes proyectos:

a) Salud Pública y Asistencia Social, dotar de equipo y medicinas a los hospitales departamentales y de la capital e intensificar la campaña de saneamiento rural y de divulgación higiénica.

b) Comunicaciones y Obras Públicas, facilitación del tránsito en el cruce de las carreteras Panamericana y del Pacífico (trébol salida de la ciudad capital), construcción de viviendas populares en los departamentos y en la capital.

c) Otros: utilización inmediata de las asignaciones provenientes de la ayuda de los Estados Unidos para el Plan Hospitalario y de la Carretera Interamericana. Uno de sus objetivos era absorber parte de la población desocupada.

d) Rehabilitación de las finanzas públicas. Para ello el gobierno tuvo necesidad de decretar impuestos extraordinarios que para el año 1955 le permitieron la eliminación de la deuda flotante. La seguridad en el nuevo régimen permitió que se aumentaran los recursos de la banca privada en virtud de los depósitos del público y el aumento de las inversiones privadas.

/e) Durante

e) Durante ese período se solicitó asistencia técnica para diversos campos de actividad, obteniéndose del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para analizar los planes y programas de desarrollo económico y los métodos y financiamiento de los mismos; así como de los recursos financieros y la política monetaria y crediticia.

La ICA (International Co-operation Administration) del Gobierno de los Estados Unidos, proporcionó Asistencia Técnica de manera intensiva para cubrir los siguientes campos: Agricultura y Nutrición, Salud y Saneamiento, Educación, Industrias y Transportes y Administración Pública. Ello dio origen a las siguientes unidades de trabajo: SCIDA, SCISP, SCIDE, las cuales con posterioridad dieron origen a otras unidades gubernativas y se contó también con la Misión prestada a través de la firma Klein & Saks.

Por su parte las Naciones Unidas asesoró en los siguientes campos: Integración Económica Centroamericana, Instalación de una planta procesadora de leche, Piscicultura, Estadística Agrícola, Silos, Arboricultura, aprovechamiento de aguas en pequeña escala para riego y nutrición, economía rural, fomento de la economía indígena, educación técnica especial y Aviación civil y Meteorología.

Además de ello se contó con asistencia técnica específica mediante la contratación de las firmas siguientes:

Tippets-Abbett-MacCarthy Stratton y Gibbs & Hill (contratada por el Ministerio de Comunicaciones. Costos incluidos en el préstamo del BIRF para carreteras).

Harza Engineering Co. (contratada por el Ministerio de Comunicaciones para el estudio técnico de suministro de energía eléctrica).

Ing. Harry F. Lowe e Ing. Samuel Williams (contratados por el Ministerio de Comunicaciones para el nuevo sistema telefónico).

Ing. George P. Adair (contratado por la ICA para el estudio del sistema de telecomunicaciones).

3. El programa de cinco años

Plan de Desarrollo Económico de Guatemala 1955-1960.

Siguiendo siempre con el aprovechamiento de las recomendaciones del Plan Britnell, el Consejo Nacional de Planificación Económica y su Secretaría General dedicaron su esfuerzo, además del programa de acción inmediata ya

/indicado, a

indicado, a la formulación de un plan de Desarrollo Económico para cinco años. Como se indicó en el mismo se siguen los conceptos de la Misión del Banco Mundial pero dándoles un mayor grado de precisión en términos de proyectos y costos concretos, para que pudiese convertirse en un Plan de Trabajo adecuado y tratando de que el mismo contemplara un desarrollo coordinado y equilibrado. La Secretaría General al hacer la presentación del mismo indica que no es un Plan completo y terminado, sino se integró como un "Programa de Progreso continuo que requería elaboración, reajuste y vigilancia constantes".

Es decir que tales planes se formularon con la esperanza de que el mismo se reajustara año con año de manera continua.

Objetivos fundamentales del mismo eran promover un crecimiento más rápido y equilibrado de la producción de Guatemala y que, los beneficios de ese crecimiento económico se distribuyesen de tal manera que permitieran mejorar el nivel de vida del pueblo en general.

Al considerar los recursos necesarios para la ejecución del requerido Plan, se analizó la forma de obtener los mismos señalándose que, además de los recursos externos indispensables para complementar la inversión pública necesaria, existían fuentes de riqueza natural, tales como las áreas inadecuadamente inexplotadas para la agricultura, las potencialidades de la Pesquería, los recursos Mineros y Petrolíferos, la aplicación de mejoras técnicas en las explotaciones agrícolas, industriales y forestales y, una utilización más eficiente y completa de las fuerzas de trabajo reduciendo al mínimo de desocupación obrera en las ciudades y su empleo y desempleo estacional de los trabajadores del campo, mejorando la productividad laboral mediante el mejoramiento en la educación prevocacional y técnico vocacional y mejorando la productividad y la producción nacional.

Se consideró también la necesidad de incrementar la inversión de capital extranjero y la forma en que habría de financiarse el desarrollo requerido.

Aun cuando dicho plan recomendó teóricamente, una política económica que estimulara la inversión privada, el énfasis del mismo radicaba en los programas de inversión pública los cuales puede considerarse que en el período propuesto 1955-60 se realizaron hasta en un 80 por ciento, y dándosele alta prioridad al mejoramiento y formación de la infraestructura es indispensable para incrementar la actividad económica.

/Un breve

Un breve análisis de tales programas nos permite señalar los siguientes logros:

A. Transportes y Comunicaciones

1. Carreteras

El énfasis de este proyecto radicaba en favorecer la agricultura y el nivel de salarios agrícolas así como en el mejoramiento social permitiendo el mayor uso de los servicios públicos de educación, saneamiento ambiental, médicos y hospitalarios y en igual forma estimular la industrialización del país.

De las inversiones programadas que, para el sector Transportes y Comunicaciones alcanzaba los 140 millones de quetzales, correspondieron a carreteras 129 millones. En dicho programa de carreteras cuya extensión aproximada es de 1 900 kilómetros, 900 kilómetros corresponden a tres grandes proyectos viales: carretera al Atlántico, la del Pacífico y la Interamericana.

Estos tres proyectos ofrecían mejores medios de comunicación para el aprovechamiento de las áreas que atravesaban, así como permitían mejores enlaces con los caminos departamentales ya existentes.

2. Mejoramiento de los servicios ferroviarios y portuarios

Se hicieron recomendaciones por parte de la Misión del BIRF y una Misión técnica designada por la CEPAL y ATNU para que el Estado pudiese regular y controlar las tarifas ferroviarias y portuarias a efecto de que tales servicios se administrasen como servicios públicos.

De las recomendaciones hechas en ese sector en ese período, se mejoró sensiblemente el Puerto de Champerico, y se llegó a la construcción definitiva del Puerto Tomás (Matías de Gálvez) el cual ha sido de mucho provecho a la economía nacional.

3. Transporte aéreo

El programa de mejoramiento de la Aviación Civil comprendía cuatro puntos:

i) La construcción de pistas de aterrizaje incluyendo el aeropuerto internacional;

ii) Medidas para lograr un alto grado de mantenimiento de los campos, instalaciones y demás servicios;

/iii) El

iii) El establecimiento de los servicios básicos que requiere la navegación aérea, y

iv) Entrenamiento de personal para los servicios aéreos.

En lo que respecta al aeropuerto internacional tales medidas se han cumplido prácticamente en su totalidad, tanto en ese período como en los sucesivos. Los aeropuertos del interior se mejoran en menor escala.

4. Comunicaciones eléctricas

Dicho programa incluía el mejoramiento de los servicios de: telegrafía, telefonía y radiocomunicación. Para cumplir este programa se hicieron las siguientes recomendaciones:

Dotar a la ciudad de Guatemala de un equipo telefónico para 20 000 abonados sustituyéndose al anterior;

Un equipo automático para 100 abonados en Amatitlán y otro para 600 en Antigua Guatemala, los cuales estarían enlazados con el sistema de la capital;

Un sistema de microondas para mejorar el sistema telegráfico y telefónico de Guatemala;

Sistema de teletipos para las oficinas telegráficas más grandes;

Reparación del sistema existente y revisión de la estructura de las tarifas del servicio de telecomunicaciones.

Parte del mejoramiento logrado en el sistema de telecomunicaciones se ha logrado mediante el programa regional centroamericano que tiene a su cargo la UIT.

B. Energía eléctrica

Al problema de la energía eléctrica y de la electrificación total del país se le consideró con la más alta prioridad. Esto es obvio, en virtud de ser indispensable para promover la industrialización plena del país y el mejor aprovechamiento de los recursos agrícolas ganaderos.

Para 1955 el déficit de energía eléctrica en la zona central no permitía ampliar la producción de las fábricas instaladas.

El Departamento de Electrificación de la Dirección General de Obras Públicas al hacer los estudios correspondientes de diversas fuentes hidráulicas consideró posible dotar el territorio nacional de más de 2 000 kW de potencia, distribuidos en 8 zonas. De éstos, 50 000 kW correspondían a la zona central con el proyecto Jurun-Marinalhá y 120 000 al occidente del país con el proyecto del Lago de Atitlán.

/Los restantes

Los restantes correspondían a hidroeléctricas regionales de menor capacidad.

El análisis del potencial hidroeléctrico y de las necesidades y posible demanda de energía eléctrica hizo que el programa de electrificación de cinco años incluyera, para ser realizados de inmediato, siete zonas con una capacidad total de 768 000 kW, para cubrir una población estimada de 560 000, dejando pendiente el proyecto de Atitlán y algunas otras plantas pequeñas.

Se consideró también necesario, la regulación de tarifas y servicios y para ello se recomendó la creación de una "Comisión de Servicios Públicos" que analizara todo lo necesario para el mejoramiento de los servicios eléctricos y su distribución al público.

Se recomendó igualmente la formulación de una legislación reguladora de servicios eléctricos.

En cuanto al financiamiento de este programa, no obstante estar incluido en el plan de inversiones públicas y de considerársele recuperable, se esperaba que parte de esa inversión pudiese ser financiada por el capital privado.

C. Programas de educación, salud y bienestar social

El plan de desarrollo económico propuesto incluía una serie de medidas para fomentar la educación popular, el saneamiento ambiental y la Seguridad Social.

1. Reforma Educativa

Una de las primeras medidas para ello fue la formulación de una nueva Ley Orgánica de Educación Nacional en la cual, se define la educación como un proceso de desarrollo del ser humano, en función social, es decir que se aplicaba el concepto de la escuela tradicional primaria y secundaria a una capacitación más amplia y efectiva para la vida.

En esta forma se consideraron los siguientes niveles y su necesidad de atención: preprimario, primario, secundario, vocacional y técnico y otros en lo que llegó a constituir el ciclo diversificado de los cuales llegaron a ponerse en práctica además de magisterio y bachillerato tradicional, el vocacional industrial, educación para el hogar, educación comercial y la educación agropecuaria que se impartió tanto a través de las escuelas rurales elementales del programa Socioeducativo Rural como de las escuelas normales rurales y de las escuelas agrícolas que dependen directamente del Ministerio de Agricultura.

/2. Salud

2. Salud Pública

Las medidas tomadas en ese campo, fueron primordialmente enmarcadas en un programa de "saneamiento ambiental" y esto incluía, control de insectos, desecación de pantanos, introducción de agua potable en zonas rurales y letrinización rural.

El aspecto curativo del programa comprendió la construcción de una cadena de 33 unidades sanitarias en 12 departamentos y dotación de mayor capacidad de encamamiento a 10 hospitales departamentales y 4 regionales.

El programa preventivo se realizó en su totalidad. En cuanto a la construcción de hospitales este programa sufrió retrasos que hacen que aún no esté completo.

3. Seguridad social

En este campo, el esfuerzo se realizaría a través del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para hacer efectiva la protección a los trabajadores en los casos de enfermedad, accidentes y maternidad.

El programa de accidentes de trabajo y general ya había sido iniciado en 1948 y el mismo se ha ido extendiendo a través de la república, a la fecha sólo falta un departamento.

El programa de maternidad se inició en mayo de 1953 cubriendo inicialmente la capital y los trabajadores del Estado en el resto de la República.

El programa de protección por enfermedad no obstante haberse planeado desde 1955 aproximadamente, se ha quedado en suspenso y ya no fue realizado dentro del quinquenio y plan que se analiza.

También se consideró posible que el IGSS absorbiera el problema de clases pasivas el cual fue analizado por el Instituto en ese período y se esperaba abolir el viejo sistema de pensiones, jubilaciones y montepíos a cargo del Estado, el cual carece hasta la fecha de principios técnicos.

El régimen de seguridad social incluía también la construcción de nuevos centros en virtud de que no siempre era posible utilizar las instalaciones hospitalarias nacionales. Entre esas construcciones merecen destacarse el Centro de Rehabilitación y el Centro de Traumatología.

4. Vivienda

Dentro del renglón de Bienestar Social se incluyó también un programa de Vivienda que tratara de resolver los problemas de carencia habitacional de los barrios pobres tanto en la capital como en algunos departamentos de la república.

/Para ello

Para ello se contó con el aporte de ICA que asignó 2 millones de quetzales en 1955 para tal fin así como asesoría técnica dando origen al ICIV, actualmente Instituto Nacional de la Vivienda, el cual contó con un aporte similar del gobierno de Guatemala.

Este programa se complementó con: normas mínimas para futuras urbanizaciones, mejoramiento de las facilidades de crédito para la construcción de casas de tipo medio y, dotación de drenajes, servicio de agua y facilidades sanitarias a las ciudades y pueblos de la República. Se estimuló a la iniciativa privada para la inversión en vivienda.

D. Reestructuración del agro

Para el mejoramiento de este sector de la economía nacional, se abarcaron simultáneamente dos campos de actividad: con el primero se pretendía ayudar al campesino a aprovechar al máximo las tierras de que disponía y con el otro, dotar de tierras al trabajador rural que carecía de ellas.

Esto implica una modificación de la estructura económica social del campesino por lo que su realización se consideró a largo plazo en concurrencia con los programas nacionales de educación, salud pública, saneamiento ambiental, etc.

Las actividades para lograr los objetivos del plan agrícola pueden resumirse en la siguiente forma:

1. Actividades educacionales las cuales se desarrollaron a través de las siguientes unidades: a) desarrollo socioeducativo rural, que propiciaba un programa educativo para toda la familia rural en los campos de agricultura, ganadería, pequeñas industrias, salud, mejoramiento del hogar, recreación y cultura general; b) sección de Fomento de la Economía Indígena (SFEI) entidad que se formó con la colaboración de la OIT y cuyas actividades se destinan exclusivamente a las comunidades indígenas del país para lograr un mejoramiento de su producción agrícola y de sus condiciones de vida para, con posterioridad integrarlas de manera efectiva a la vida nacional.

2. Parcelación de tierras y asentamiento de población

Guatemala ha confrontado dos problemas típicos de la tenencia de tierras que inciden en el aprovechamiento de las mismas: latifundio y minifundio.

Como se indicó al hablar de la aplicación inicial de las recomendaciones de la Misión Britnell, en el período 1950-54 se promulgó el Decreto 900 Ley de Reforma Agraria el cual sin embargo, no dio lugar a los resultados que se esperaban.

/El Plan

El Plan Quinquenal 1955-1960 contiene como principio básico la necesidad de la Reforma Agraria y para ello:

Se promulgó el Estatuto Agrario, Decreto 559 por medio del cual se pretendía establecer una clase media agrícola fuerte y estable; aumentar la producción en el campo y resolver los problemas agrícolas económicos mediante un orden de prioridades.

3. Zonas de Desarrollo Agrario

La Dirección General de Asuntos Agrarios, quedó encargada de establecer zonas de desarrollo agrario para desarrollar colonias de granjas de tipo económico habilitando los inmuebles rústicos que reunieran condiciones favorables a su parcelación. Tales parcelas habrían de adjudicarse a campesinos que careciesen de tierras o aquellos que poseían en cantidad insuficiente.

Estas zonas se fueron estableciendo con la ayuda técnica y financiera de la ICA. Los adjudicatarios deberían pagar el valor de sus tierras amortizándolo en un plazo de diez años así como contribuir a los costos de las obras de mejoramiento necesarias, bien colaborando con programas directos del Ministerio de Agricultura o de la Dirección General de Obras Públicas. Tales parcelamientos contarían con los siguientes servicios comunales: vivienda, salubridad e higiene, educación agrícola fundamental, seguridad social, ayuda técnica y financiera y cultura en general, además de los servicios básicos indispensables en toda comunidad.

De acuerdo con el plan se esperaba asentar unas 5 000 familias por año en tierras fértiles de la bocacosta (vertiente del Pacífico) y las regiones seleccionadas inicialmente fueron Tiquisate, Caballo Blanco, Guatalón y Monterrey.

Las parcelas tenían un promedio de 20 hectáreas.

4. Lotificaciones rústicas

Además de estas colonias de granjas se pensó en la dotación de lotes de tipo subsistencial. La extensión de los mismos es menor que la de las granjas puesto que se adjudicarían a campesinos que contasen con ingresos provenientes de industrias manuales o de salarios. Es decir que representaría un complemento a la economía del trabajador rural.

Estos lotes de subsistencia se harían en tierras que no se consideraren apropiadas para el establecimiento de zonas de desarrollo.

/5. Crédito

5. Crédito supervisado

Estos programas serían complementados con el de crédito supervisado es decir, la concesión de créditos y asistencia para la explotación de su parcela. Inicialmente estos préstamos fueron suministrados por el Banco Nacional Agrario.

Con posterioridad se llegó a la creación de una unidad específica de crédito agrícola supervisado (SCICAS).

E. Impulso a la actividad e inversión privada

La inversión pública programada para los cinco años del Plan y la cual ascendía a 250.7 millones de quetzales estaba diseñada para que, las obras a realizarse fueran la base y estímulo efectivo a la actividad económica directamente productiva y la cual lógicamente tiene que estar en manos de la iniciativa privada.

Parte de los recursos programados por el Estado se destinaron a impulsar esta actividad privada mediante cierta ayuda técnica y financiera que se detalla brevemente:

1. Agricultura y ganadería

Estos programas pueden resumirse en: labores de extensión agrícola, conservación de suelos, mecanización, fomento pecuario que corresponden directamente a actividades del Ministerio de Agricultura.

También a través del Instituto Nacional de Fomento de la Producción se trató de regular el mercado de granos mediante una inversión en silos y graneros por valor de 2.3 millones de quetzales más una planta elevadora de granos.

Se trató de impulsar la explotación racional de los recursos forestales de Guatemala, mediante la creación de unidades o áreas de explotación.

En igual forma se pensó en impulsar la ganadería.

2. Actividades en favor de la industria y la minería

Para favorecer la industria se tomaron dos medidas importantes: a) Reforma de la Ley de Fomento Industrial y emisión del reglamento correspondiente, que permitieran atraer nuevas inversiones, b) Revisión del Arancel de Aduanas para estimular las industrias consideradas como básicas. Con posterioridad, se llegó a la adopción del NAUCA y de aranceles uniformes

/con vistas

con vistas a la integración centroamericana y, c) se pensó también en que los bancos estatales orientaran el desenvolvimiento de industrias básicas administrando el crédito con criterio selectivo y de promoción económica. Para ello se capitalizaron los dos bancos estatales INFOP y Banco Nacional Agrario.

Para propiciar la explotación minera se consideró indispensable reformas a la legislación vigente ya que dichas explotaciones se hacen con vista al mercado internacional y en consecuencia es necesario atraer capitales extranjeros. Durante ese período se autorizaron varias concesiones de exploración y petrolera las cuales sin embargo, no condujeron a una explotación comercial.

3. Turismo

Se pensó en el fomento del turismo quedando a cargo del Estado la dotación de rutas de acceso a los sitios considerados de interés para desarrollo turístico así como facilidades de crédito bancario para el desenvolvimiento de las industrias y actividades conexas.

4. Crédito para la empresa privada

Se consideró necesario que el crédito bancario ayudase al desarrollo de las inversiones privadas ya que tradicionalmente, la banca existente cubría primordialmente las necesidades crediticias de corto plazo, pero en cambio no estaba en condiciones de favorecer el crédito de producción.

En el Plan de Desarrollo se previó originalmente una asignación global de 15 millones de quetzales para reforzar el capital de los bancos estatales en el quinquenio 1955-1960.

También se propició en ese período la creación de bancos privados, algunos con fines específicos y los cuales vinieron a aumentar las posibilidades crediticias del país.

F. Desarrollo institucional y administrativo

Al igual que el pliego de recomendaciones de la Misión Britnell aconsejaba modificaciones en la estructura institucional y administrativa del país, el Plan de Desarrollo 1955-1960 consideró necesario incluir recomendaciones en ese sentido.

Como medida inicial que ya fue señalada, se creó el Consejo Nacional de Planificación Económica como una entidad destinada a la coordinación de esfuerzos.

/Se hicieron

Se hicieron recomendaciones para el mejoramiento de la administración pública las cuales incluían el establecimiento de un sistema de Servicio Civil con un adecuado escalafón de salarios que garantizara la estabilidad y la promoción a base de mérito.

También se recomendó la conveniencia de una descentralización moderada de la Administración Pública.

Con respecto a las finanzas públicas se recomendó una reforma substancial del sistema y estructura tributarios.

Finalmente se hicieron estudios que permitieran modificar la Ley y políticas bancarias para hacer más flexible el servicio bancario del país.

Ello dio lugar a un desenvolvimiento más rápido de las actividades de la banca privada y las compañías de seguros, lo cual condujo al desarrollo de un programa de vivienda para la clase media así como el mejoramiento de las otras actividades crediticias.

Se habló también, sin que haya llegado a cristalizar de la "regulación de los servicios públicos" tratando de que los mismos pudiesen ser suministrados al público en condiciones más favorables.

Finalmente se recomendó la integración del Mercado Centroamericano tratando con ello de consolidar la industria nacional y, como última medida merecen destacarse las relaciones con:

"Fomento de la productividad", para ello se contó con el ICAITI a nivel regional y el Centro de Productividad Industrial (actualmente CDPI) y el cual se inició con la cooperación del gobierno de los Estados Unidos.

Resumiendo puede decirse que la parte sustantiva del plan analizado residía en la inversión pública, la cual se estimó en 250.7 millones de quetzales para los cinco años de los cuales 62.2 millones de quetzales provendrían de fuentes externas de financiamiento y 148.7 de fuentes nacionales, además de otras fuentes que al momento de presentarse el plan no estaban totalmente definidas.

Por el interés del gobierno vigente y la colaboración de las entidades internacionales que participaron en el mismo, el Plan de Inversiones se llevó a cabo casi en su totalidad durante los primeros años disminuyéndose su ritmo al ocurrir la muerte del Presidente Castillo Armas y el consiguiente cambio de gobierno.

/En cuanto

En cuanto a las recomendaciones para mejorar el sistema institucional aun cuando se hicieron proyectos para la misma hasta la fecha no se ha considerado en una forma integral, lo cual ha incidido en la ejecución del plan que se analiza como en los sucesivos planes de inversión pública. (Ver cuadros A, B y C.)

III. PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS 1960-1964

Al producirse la muerte del Presidente Castillo Armas y el consiguiente cambio de gobierno, la Secretaría General de Planificación Económica vio con preocupación la necesidad de: 1) continuar en lo posible el plan ya iniciado 1955-1960; 2) el impacto financiero de la continuación de dicho plan así como del próximo a seguir en las reservas internacionales y en la capacidad de pagos y endeudamiento del gobierno; 3) la disminución ostensible de las fuertes donaciones con que contó la administración del Coronel Castillo Armas lo que permitió un relativo y limitado endeudamiento externo; 4) la necesidad de que el nuevo plan se elaborase de inmediato y que el mismo dentro de lo posible destinara los recursos a obras recuperables, de modo que tanto la deuda externa como la interna tuviesen posibilidad de recuperación.

Debe señalarse igualmente que además de la disminución de las donaciones extranjeras, Guatemala confrontó a partir de 1957 un receso en el mercado internacional y una reducción de la inversión privada y extranjera lo que igualmente incidía en la participación del sector privado para alcanzar las metas y recomendaciones de los planes propuestos.

El plan de inversiones públicas 1960-1964 luego de detenido estudio puede resumirse en la siguiente forma:

Total de recursos necesarios:	Q. 170 514.1 miles
Renglones a cubrir:	
Agricultura, ganadería e industrialización de productos agropecuarios	28 997.5
Carreteras	67 121.1
Puertos y Aeropuertos	6 855.5
Comunicaciones Eléctricas	2 000.0
Energía eléctrica	15 000.0
Obras públicas	19 212.6

/Salud pública

Salud pública y Asistencia social	12 249.2
Cartografía	3 920.0
Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda	3 024.4
Capitalización Instituto Nacional de la Vivienda	4 000.0
Plan Regional de Petén	8 133.8
Financiamiento	170 514.1
Recursos propios	85 907.8
Emisión de bonos	36 000.0
Fondos externos para programas cooperativos	13 777.5
Préstamos externos	30 500.0
Préstamos de bancos locales	500.0
Ingresos provenientes de la industrialización de maderas del Petén	2 543.8
Contribución municipalidades	1 285.0

El Plan propuesto por la Secretaría, luego de discusión de los diversos programas de trabajo elaborados por los Ministerios y entidades autónomas, así como del análisis del aumento de la deuda pública interna propuesta por el régimen vigente a través de una nueva emisión de bonos cuyo monto ascendió a 40 millones de quetzales y de la aplicación de los mismos, mantuvo vigentes los criterios predominantes en el plan anterior, es decir que un punto primordial era la formación de la infraestructura económica, acelerando el crecimiento económico y el bienestar social en forma equilibrada y utilizando los recursos de manera de lograr:

El uso apropiado de los recursos naturales, humanos y financieros del país;

La debida aplicación y adaptación de los conocimientos tecnológicos para la mejor utilización de los recursos;

La captación más eficiente de los ahorros y orientar su aplicación óptima para inversiones productivas;

El estímulo a la iniciativa privada y dar incentivos para la formación de nuevas empresas;

/La participación

La participación equitativa de las inversiones extranjeras en el desarrollo económico del país;

La elevación del nivel educativo y social de la población y el mejoramiento técnico del trabajo en las áreas urbanas y rural;

La organización más eficiente de la administración, y

La justa dispersión de las cargas impositivas, tomando por base la capacidad de tributar de los individuos y el nivel de vida de los diferentes sectores de la población.

Con estos criterios, más los ya mencionados en relación a la capacidad crediticia del Estado y de una política tributaria definida, se integró el Plan en el cual necesariamente se incluyeron obras ya iniciadas en el plan anterior y que por su naturaleza eran no sólo de largo plazo, sino también indispensables para acelerar el crecimiento económico y promover el mejoramiento de la población.

A. PROGRAMAS EN AGRICULTURA, GANADERIA E INDUSTRIALIZACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

1. Colonización agrícola

Este programa es continuación del ya existente, cuenta con la cooperación financiera y técnica de la ICA y su propósito, además de alcanzar la meta propuesta en el anterior, será el asentamiento de población rural, ya no sólo en la bocacosta del Pacífico sino también a través de un proyecto de gran envergadura en la parte noreste del Departamento de Alta Verapaz. (Este proyecto no llegó a realizarse, no obstante que la presión demográfica en años recientes ha demostrado la importancia del mismo.)

2. Programas de irrigación

Se consideraron varios proyectos para irrigar un área aproximada de 43 000 hectáreas, en la parte centro y oriental del país.

3. Cultivos básicos

Este proyecto cuyo fin es el de mejorar el rendimiento agrícola es necesariamente de apoyo a la actividad privada y en sí, es complejo en sus actividades.

/4. Fomento

4. Fomento pecuario y avícola

Este es por su naturaleza, similar al anterior y los mismos se realizan a través de las Direcciones específicas del Ministerio de Agricultura.

5. Industrialización de Productos agropecuarios

Este programa cuyos alcances eran ambiciosos se realizó parcialmente con mayor énfasis en lo relativo al intento de establecer una planta procesadora de leche.

6. Investigación y divulgación agrícola

Este por su naturaleza, es también de apoyo a la actividad privada y se realizó al igual que en el plan anterior, con la colaboración técnica y financiera de la ICA a través de la Unidad Nacional que sustituyó al servicio cooperativo emanado del Convenio de Asistencia Técnica con el Gobierno de los Estados Unidos.

7. Se incluyeron también programas agrícolas para sanidad animal y vegetal, reforestación y conservación de suelos que son también de apoyo a la actividad privada.

8. Fomento pesquero

También asignado al Ministerio de Agricultura, se consideró necesario un programa de Fomento Pesquero ya que, de acuerdo con los estudios realizados por la FAO y técnicos nacionales, los recursos pesqueros del país son considerables, pero su explotación no se ha llevado a cabo racionalmente por falta de una política definida y de una entidad que coordine y estimule tales actividades.

9. Como complemento del anterior, se recomendó la construcción de un Puerto Pesquero en el Pacífico que permitiera la entrada directa de los barcos pesqueros y la promoción de la serie de actividades derivadas de la pesca organizada. Originalmente se pensó que además de la inversión necesaria por parte del gobierno las compañías privadas interesadas podrían construir sus propios muelles.

Este proyecto aún no ha llegado a realizarse.

B. PROGRAMA DE INVERSION EN CARRETERAS

En este campo, para el cual se recomendaba una inversión de Q.67 121.1 miles, se estimó que, además de terminarse las carreteras troncales iniciadas con el plan anterior, durante el primer año fiscal, y para las cuales se contaba con recursos externos, habría de complementarse las mismas, mediante la construcción de carreteras que propiciarán la integración económica centroamericana facilitando el intercambio de productos y el establecimiento de industrias de integración. Además de ellos se incluyeron algunos tramos que mejorarían el acceso a la parte norte del país y la construcción y mejoramiento de trazos que comunicaran las carreteras principales entre si para aprovechar las carreteras secundarias existentes y las rutas de acceso a las carreteras troncales señaladas en el plan anterior.

También se recomendó la construcción y mantenimiento de caminos de acceso que permitiría conectar las nuevas zonas de desarrollo agrario y las nuevas áreas abiertas a la explotación agrícola, con las rutas permanentes. También se señaló la necesidad del mejoramiento y mantenimiento de las carreteras existentes.

C. PROGRAMA DE INVERSION EN PUERTOS Y AEROPUERTOS

A este programa se le consideró de gran importancia ya que permitiría hacer más efectivo el sistema de comunicaciones propiciado a través de la red de carreteras para que la actividad económica del país gozara de fluidez tanto en el interior del país como con el resto del mundo.

Este programa incluía dos zonas libres: una de ellas, de carácter industrial adyacente al puerto Matías de Gálvez y una de comercio internacional en el nuevo aeropuerto para el "Jets", cercano a la capital.

Aun cuando las instalaciones físicas del puerto Matías de Gálvez y el Aeropuerto Internacional pueden considerarse casi completas estas zonas libres aún no han cristalizado.

También se consideró la necesidad de ampliar y mejorar aeropuertos del interior ya que, especialmente para el norte del país, tal medio de

/transporte es

transporte es indispensable así como los aeropuertos de puerto Barrios y San José con base a su localización y cercanía a la propuesta zona industrial de Matías de Gálvez el primero y al propuesto Puerto Pesquero el segundo.

D. PROGRAMA DE INVERSIONES EN COMUNICACIONES ELECTRICAS

No obstante que en el Plan 1955-1960 se hicieron recomendaciones concretas para mejorar los sistemas de Telecomunicaciones y lo deficiente del servicio prestado, tales recomendaciones no se llevaron a cabo, por lo que el plan 1960-1964 incluye nuevamente recomendaciones para mejorar las telecomunicaciones eléctricas existentes mediante un sistema de microondas o de onda portadora, con una inversión de 2 000.0 miles de quetzales, que sería financiada con préstamos externos.

E. PROGRAMA DE INVERSIONES Y ENERGIA ELECTRICA

Este programa está basado fundamentalmente en las recomendaciones del plan anterior aun cuando las plantas principales para el área central fueron eliminadas del plan que se analiza. El programa de electrificación estaría financiado mediante la emisión de bonos por 40 millones de quetzales a que ya se hizo referencia y, debe señalarse que se lograron avances en diversas plantas que cubren la zona sur del país. Estas obras a través del Instituto Nacional de Electrificación INDE se han continuado en períodos sucesivos.

F. PROGRAMAS DE INVERSION EN OBRAS PUBLICAS

Este programa es en sí complejo ya que a través de la Dirección General de Obras Públicas se canalizan los programas que comprende la construcción de edificios escolares, Salud Pública y otros de naturaleza social.

Para el Programa Escolar, para el período propuesto se programó la construcción de 240 aulas en todo el país. El financiamiento estaba basado en fondos ordinarios de presupuesto, productos de negociación de

/bonos y

bonos y fondos del programa cooperativo que se llevaba a cabo con la ICA. Además de ello se incluía la construcción de siete institutos en cabeceras departamentales con una capacidad de 150 aulas y financiado con fondos propios del gobierno central.

Con posterioridad estos programas se han fortalecido a través de los proyectos denominados "Operación Escuela y Operación Pupitre" que incluye participación de los padres de familia a la construcción de edificios escolares así como a través del plan tripartito "Municipalidad, Vecinos, Gobierno".

En el Programa de Aguas y Drenajes se programó la introducción de servicios de agua potable a 35 localidades y de diez sistemas de drenaje para poblaciones importantes del país.

Estos programas con posterioridad se han fortalecido a través del SESP a nivel del gobierno central para las áreas rurales que carecen de financiamiento propio y a través del INFOM para las municipalidades que pueden asumir la responsabilidad de un préstamo para tal servicio.

Hospitales y Centros de Salud. El programa hospitalario propuesto era en sí continuación del programa formulado en el Plan 1955-1960 y se formuló de manera que cada unidad instalada pudiera cubrir un sector de población tan grande como fuese posible. La cadena de hospitales se iniciaba con el hospital central en la ciudad de Guatemala (Roosevelt) hasta integrarse con los hospitales regionales y departamentales. Los proyectos incluidos en el Plan 1960-1964 que serían cubiertos con fondos propios y con ampliación de la deuda interna y externa, se encontraban distribuidas en nueve ondas que abarcan toda la república. La inversión prevista ascendía a 2 300.0 miles de quetzales y se incluía construcción de hospitales y centros de salud, laboratorios, dispensarios, etc.

Dentro del programa general de Obras Públicas se incluyó también una previsión para construcción de penitenciarías y cárceles en la república. La inversión prevista ascendía a 3 850.0 miles de quetzales. Este programa no se realizó y fue sustituido con posterioridad por la construcción de granjas penales en varias zonas de la república.

/Se incluyeron

Se incluyeron también obras de desarrollo turístico que incluían caminos de acceso, conservación de ruinas, construcción de pequeños parques, etc., para habilitar zonas de desarrollo turístico en los departamentos del Petén, Sololá, Chimaltenango, Sacatepequez, Izabal, Alta Verapaz y Guatemala.

Finalmente se incluyó dentro de este programa la construcción y reparación de otros edificios públicos para sustituir edificios en funcionamiento y que no reunen las condiciones necesarias. Estos proyectos serían financiados con fondos provenientes de los ingresos ordinarios del Presupuesto general de gastos de la Nación.

El programa de Obras Públicas incluía también la cooperación con los municipios, para construir obras tales como mercados, rastros, introducción de agua potable, etc., los cuales son financiados con fondos propios de las municipalidades pero con la colaboración técnica y financiera del gobierno central. En parte, estas obras se han canalizado con posterioridad a través del INFOM.

G. PROGRAMAS DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

Este programa al igual que los dos anteriores ya señalados contempla la fase preventiva y la curativa.

Uno de los proyectos incluídos es el de Erradicación de malaria, programa realizado mediante compromisos con UNICEF OMS e ICA (AID). La asignación para tal proyecto, dentro del plan ascendía a 3 243.1 miles de quetzales y con esta asignación se esperaba terminar los trabajos iniciados en 1956. Se esperaba cubrir toda el área malárica del país persiguiéndose la erradicación total de la malaria y un período de control.

En la fase de Salud y Saneamiento la cual dentro del plan anterior se realizó a través del SCISP, - proyecto cooperativo, - se espera continuar los programas, convirtiendo tal unidad cooperativa en una Unidad del Ministerio de Salud Pública la cual es actualmente el SESP cuyas actividades se destinan principalmente al área rural.

/Se incluyó

Se incluyó también la continuación de la campaña Antituberculosa iniciada con la cooperación técnica de la OMS y el UNICEF. La inversión total para este proyecto ascendía a 2 381.0 miles de quetzales provenientes del presupuesto y ayuda del exterior.

Saneamiento Ambiental. Los programas de Saneamiento corresponden a la Dirección General de Sanidad y se realiza por los Centros de Salud. Comprenden: abasto de agua, disposición de excretas y aguas servidas, recolección y distribución de basuras, control de alimentos y adiestramiento de personal auxiliar en saneamiento.

Nutrición. Los programas de nutrición se realizan por la Dirección General de Sanidad en colaboración con el INCAP. Los objetivos principales de este programa son la valorización del problema nutricional del país para fortalecer los programas de nutrición a nivel nacional y adopción de técnicas y normas así como distribución y uso de material de educación nutricional. Estas actividades se desarrollan en los centros de Salud establecidos en el país en los cuales se establecieron los servicios de demostración nutricional. También comprende investigaciones que por su naturaleza han quedado a cargo del INCAP.

Se incluía también en el programa de Salud Pública labores de Ingeniería Sanitaria en aldeas que no son cubiertas por la Direccion General de Obras Públicas. Estas labores se realizan actualmente por el SESP que absorbió lo relativo a Saneamiento Ambiental rural e Ingeniería Sanitaria.

Finalmente los programas de inversión en Obras Públicas incluían los rubros correspondientes a: construcción del edificio para la Escuela de Nutrición y Dietética como aporte de Guatemala al INCAP y la contribución para los programas específicos del mismo y la inversión de 536.1 miles de quetzales para la compra de equipo de los hospitales Roosevelt y San Vicente.

H. PROGRAMAS DE CARTOGRAFIA

Este programa asignado a la Dirección General de Cartografía, comprendía la elaboración del mapa de la República y el mapa topográfico, obedeciendo a compromisos internacionales y que se realizan con la cooperación de la Inter-american Geodetic Survey. También correspondían a este programa la fijación de las demarcaciones internas así como proyectos especiales.

La inversión que ascendía a 3 920.0 miles de quetzales se financiaría en un 60 por ciento con fondos propios y el resto con recursos del exterior.

I. PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS

Este programa era en parte continuación del ya iniciado en el plan anterior, con financiamiento mixto y bajo el sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua esperando que el mismo finalizaría en el año fiscal 1961-1962, fecha aproximada en que se esperaba que se iniciara el Instituto Nacional de la Vivienda y, para el cual se preveía la capitalización correspondiente de 4 millones de quetzales a través de la emisión de bonos ya mencionada, para continuar las labores del programa cooperativo. El Instituto inició sus labores con posterioridad.

J. PLAN REGIONAL DEL PETEN

Este plan obedecía al cumplimiento del Decreto 1286 Ley de Fomento y Desarrollo Económico del Petén, para establecer una política socio-económica tendiente a incorporar en forma efectiva ese departamento y explotar en forma racional los recursos del mismo.

Cumpliendo con la Ley de creación del FYDEP se incluían los siguientes aspectos: a) Plan Gubernativo (Carreteras, Obras Públicas, Sanidad, Turismo, Colonización, Cultura, etc.), b) Plan de Industrialización de los Recursos naturales del Petén; y c) Plan de fomento de la iniciativa privada para la explotación de los recursos naturales de la región.

/Dentro del

Dentro del Plan Gubernativo lo de mayor importancia inmediata lo constituía la red vial que comprendía la carretera diagonal que conecta las poblaciones de Flores, Santa Ana y San Benito con Puerto Méndez. De urgencia inmediata se consideraron las siguientes carreteras: "Carretera Matías de Gálvez-Puerto Méndez", "Carretera Machaquilá-Puerto Méndez", así como la construcción del Muelle de Puerto Méndez.

También se incluía la creación de la primera Unidad Industrial Piloto en Machaquilá para industrialización de la madera.

Dada la gran autonomía de que goza el FYDEP la mayor parte de las obras programadas dentro del departamento han logrado ser realizadas en cuanto al aspecto gubernativo se refiere.

Además de estas obras de inversión pública ya enumeradas el plan 1960-1964 incluía lineamientos generales de política económica, de manera que las obras físicas a financiarse por el Estado, pudieran producir mejoras en el sector de la iniciativa privada las que se perseguían con las recomendaciones iniciales en el Plan Britnell y el Plan 1955-1960 así como se incluyeron también las recomendaciones de mejoramiento de la administración a efecto de agilizar ciertos procedimientos.

La Secretaría de Planificación Económica como ya se indicó presentó varios proyectos para este Plan 1960-1964 y el plan que se ha analizado fue aprobado por el Ejecutivo por Decreto Gubernativo de 29 de julio de 1960.

Con base en ello, la Secretaría del CNPE elaboró un documento que contenía recomendaciones al Ejecutivo para armonizar la política económica del gobierno vigente con el plan de inversión pública aprobado; una consecuencia de ello fue la creación de la Comisión Presupuestaria en la cual participan el Ministerio de Hacienda, el Banco de Guatemala y la Secretaría General para que el presupuesto de la Nación coordinase sus previsiones financieras con las recomendaciones del plan y la propuesta marcha en la ejecución de los proyectos.

/Se presentaron

Se presentaron también documentos recomendando que se armonizara la política económica del gobierno vigente no sólo con el plan de inversiones públicas ya propuesto y aprobado, sino también para permitir la formulación de un plan de desarrollo a largo plazo (diez años).

Finalmente debe señalarse que la Secretaría del CNPE hizo en su oportunidad, recomendaciones para armonizar la política económica del gobierno vigente y su plan de inversiones con las necesidades del país y los postulados de la Alianza para el Progreso y las posibilidades de financiamiento externo emanadas de la última, ya que, a través de ella se hacían recomendaciones para el crecimiento armónico de los países latinoamericanos.

Debe señalarse igualmente que la Secretaría del CNPE consecuente con su preocupación y cometido de formulación de planes para alcanzar el desarrollo equilibrado del crecimiento económico del país, solicitó de la CEPAL su colaboración para la "Evaluación de la Economía de Guatemala durante el período 1945-1960" para determinar en forma definitiva el comportamiento del crecimiento económico del país y la distribución del producto nacional en relación a su población.

No obstante estos pliegos de recomendaciones y los ajustes sucesivos que la Secretaría del CNPE hizo al Plan de inversiones públicas 1960-1964, puede considerarse que este plan de inversiones públicas se realizó como máximo en un 60 por ciento y cubriendo específicamente renglones que por su naturaleza, dependían de compromisos internacionales ineludibles, así como programas que por su naturaleza son continuos.

/IV. ESFUERZOS

IV. ESFUERZOS PARA FORMULAR EL PLAN QUINQUENAL 1965-1969

El período que abarcaba el Plan de Inversiones públicas 1960-1964 se había ajustado a la duración de régimen vigente, iniciado en 1958, debido a la prematura muerte del Presidente Castillo Armas quien iniciara el plan 1955-1960.

Dicho régimen por circunstancias políticas, finalizó prematuramente y en el período que lo siguió, al hacerse un análisis de las deficiencias del plan propuesto y de su aplicación se consideró necesario modificar los elementos con que contaba a la fecha el Consejo de Planificación y su Secretaría General para estructurar ya no sólo un Plan de Inversiones Públicas sino también un Plan efectivo de desarrollo Económico y Social.

Así, con fecha 5 de febrero de 1964 por Acuerdo Gubernativo, el Jefe de Gobierno aprueba un nuevo Reglamento Interno del Consejo Nacional de Planificación Económica y su Secretaría General, en el cual se incorporan de manera definitiva los siguientes elementos: a) Se estructura la Secretaría General en una forma más adecuada a la concepción de la Planificación del Desarrollo contando entonces con las siguientes secciones: Programación Global; Coordinación de Programas Sectoriales; Coordinación Financiera; Programación y Coordinación de Asistencia Técnica, Promoción y Apoyo a la Actividad Privada; b) Se incorpora al Reglamento la participación de la Secretaría General en la elaboración de sistemas y métodos presupuestarios para lograr la efectividad de la planificación económica y social; c) Se establece la creación de las Unidades sectoriales de Planificación en los Ministerios y entidades públicas vinculadas al proceso de desarrollo.

Esta organización de la Secretaría permitió hacer en una forma más completa los diagnósticos correspondientes y consecuentemente los planes de acción necesarios para superar las deficiencias señaladas.

Por Decreto Ley 250 de fecha 16 de julio de 1964 se incorporaron al CNPE los Ministerios de Educación Pública, Trabajo y Previsión Social así como el Secretario de Bienestar Social.

/En esta

En esta forma se esperaba una mejor atención de los aspectos sociales del plan y de las implicaciones del crecimiento económico para el mejoramiento vegetativo de estos sectores.

Finalmente por Decreto Ley 380 de 16 de septiembre de 1965, el entonces Jefe de Gobierno, incorpora al Consejo Nacional de Planificación Económica a todos los Ministros de Estado para que en esta forma hubiese una armonía total en los programas de inversión pública y correlación entre los diversos proyectos evitándose duplicaciones y repeticiones de proyectos con orientaciones diversas.

Con los nuevos elementos con que contaba la Secretaría General y la colaboración tanto de CEPAL ya mencionada, como de la Misión Conjunta de Programación (OEA, BID, CEPAL) (actualmente División del Desarrollo SIECA), se llegó a la elaboración de los diagnósticos de los diversos sectores, en los cuales se analizaba el crecimiento y deficiencia de los mismos, durante el período analizado 1945-1960 así como a la elaboración del documento:

"SITUACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA" (Diagnóstico General) en el cual se analizaron en forma integrada los siguientes elementos:

a) El territorio y los recursos naturales;
b) La población;
c) Los recursos financieros en los que se analizaban básicamente las instituciones financieras del país;
d) Administración para el Desarrollo, capítulo en el cual con base en la nueva concepción de la "Administración para el Desarrollo" se analizaron en forma concreta:
   i) Los mecanismos de investigación de los grandes problemas;
   ii) Los sistemas de comunicación del gobierno con el pueblo;
   iii) Sistemas de equilibrio;
   iv) Limitaciones a la integración nacional de la Administración Pública;
   v) Los sistemas de coordinación ministerial. Debe señalarse aquí que, de la recomendación del Plan Britnell para descentralización de ciertas unidades administrativas,

/en el

en el período trascurrido entre tanto, se llegó a la evaluación, tanto por entidades nacionales como internacionales que dicha descentralización se había llevado a extremos tales que impedían la integración de un plan de acción con prioridades nacionales y que el gobierno central en sí carecía de una organización adecuada, ágil y eficiente.

e) Finalmente se incorporó a dicho documento un capítulo relativo a "RASGOS MAS SOBRESALIENTES DE LA ECONOMIA DE GUATEMALA PERIODO 1950-1964".

Con los diagnósticos sectoriales y el diagnóstico general analizados, la Secretaría General procedió a elaborar juntamente con las oficinas sectoriales de planificación y la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica los "PRIMEROS LINEAMIENTOS PARA EL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS 1965-1969".

En este documento se asigna un papel destacado a la inversión pública que se aplica a la infraestructura y a los servicios básicos ya que a través de la misma se crean condiciones favorables para el desarrollo del resto de actividades públicas y privadas.

Los campos en que se recomendaba la inversión pública son:

1) Infraestructura básica en transportes y comunicaciones;
2) Ampliación del tamaño medio de la unidad productora y el mejoramiento de las técnicas de explotación en la agricultura tratando de elevar el nivel de vida del campesino de subsistencia;
3) Obras de infraestructura que propicien la instalación de industrias nuevas, tales como energía eléctrica y ciertos aspectos de la planificación urbana;
4) Las inversiones indispensables para aumentar los servicios sanitarios, educacionales y asistenciales.

Con esta inversión recomendada se perseguían dos objetivos básicos: la integración física con el resto de Centroamérica y la incorporación de la zona norte del país.

En el programa propuesto se perseguía que la inversión pública tuviese un carácter más dinámico en cuantía y objetivo, con una distribución más eficiente para lograr un mayor impacto en el desarrollo mejorando substancialmente los siguientes sectores: Energía Eléctrica, Transportes, Telecomunicaciones, Salud, Edificación Escolar y Vivienda.

/La distribución

La distribución sobre inversión se detalla en los cuadros siguientes:

Cuadro 1

INVERSIONES PUBLICAS EN EL QUINQUENIO 1965-1969

(Inversiones en millones de quetzales)

Año	Conforme modelo original	Montos aprobados por C.N.P.E a/	Diferencia sobre original
1965	57.5	62.7	5.2
1966	66.4	76.4	10.0
1967	83.7	89.5	5.8
1968	104.4	114.4	10.0
1969	119.3	123.0	3.7
Totales	431.3	466.0	34.7

Cuadro 2

DISTRIBUCION DE LA INVERSION PUBLICA EN EL QUINQUENIO 1965-1969

Conceptos	Conforme modelo original	Montos aprobados por C.N.P.E a/	Diferencia sobre original
Infraestructura económica	212.8	214.9	2.1
Infraestructura social	116.8	130.3	13.5
Sector productivo	91.2	91.2	-
Otros	10.5	29.6	19.1
Totales	431.3	466.0	34.7

/Cuadro 3

Cuadro 3

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION PUBLICA 1965-1969

Programas	Conforme modelo original	Por-ciento	Montos aprobados por C.N.P.E.	Por-ciento	Diferencia sobre original
Agricultura	91.2	21.1	91.2	19.6	-
Transportes	126.4	29.3	128.5	27.6	2.1
Telecomunicaciones	17.0	4.0	17.0	3.6	-
Electrificación	69.4	16.1	69.4	14.9	-
Vivienda	34.5	8.0	34.5	7.4	-
Educación (edificios escolares)	13.5	3.1	25.9	5.6	12.4
Salud	68.8	16.0	69.9	15.0	1.1
Otros	10.5	2.4	29.6	6.3	19.1
	431.3	100.0	466.0	100.0	34.7

La inversión propuesta para el referido plan era ambicioso y debe destacarse que el mismo no obstante siendo básicamente un plan de inversiones públicas pretendía dotar al país de manera eficiente, de los elementos para lograr un desarrollo social más paralelo al crecimiento económico así como impulsar de manera acelerada el crecimiento económico de la actividad privada haciendo que las inversiones en la infraestructura propuesta pudiesen impulsar el desarrollo de la actividad privada al máximo.

Al ajustar las inversiones propuestas por cada sector y las prioridades de los mismos a un plan equilibrado y a la fijación de prioridades nacionales fue bastante difícil; sin embargo llegaron a ajustarse tales metas como se detallan en los cuadros 4 y 5.

/Cuadro 4

Cuadro 4

PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA 1965-1969,
INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO

(Millones de quetzales)

	1965	1966	1967	1968	1969	Total	Por-ciento
Agricultura	6.0	10.6	19.4	28.6	26.6	91.2	19.6
Transportes	21.7	18.8	21.7	25.8	40.5	128.5	27.6
Telecomunicaciones	5.5	5.4	2.0	2.0	2.1	17.0	3.6
Electrificación	9.9	11.0	15.6	18.1	14.8	69.4	14.9
Vivienda	4.0	6.6	6.9	7.9	9.2	34.5	7.4
Educación a/	3.0	4.9	5.2	5.8	7.0	25.9	5.6
Salud b/	8.5	13.7	14.4	17.8	15.4	69.9	15.0
Otros c/	4.1	5.4	4.3	8.4	7.4	29.6	6.3
Total	62.7	76.4	89.5	114.4	123.0	466.0	
Programa original	57.5	66.4	83.7	104.4	119.3	431.3	
Adiciones hechas C.N.P.E.	5.2	10.0	5.8	10.0	3.7	34.7	

a/ Incluye Programa Inversiones Reales Universidad de San Carlos.

b/ Incluye Programa Acueductos y Alcantarillados Municipalidad.

c/ Incluye otros programas de la Municipalidad de Guatemala.

/Cuadro 5

Cuadro 5

METAS BASICAS DEL PROGRAMA QUINQUENAL DE INVERSIONES PUBLICAS 1965-1969

(Incrementos)

Sector	1965	1966	1967	1968	1969	Total
Energía: megavatios instalados	13.9	15.2	17.7	5.7	77.5	130.0
Infraestructura de transportes: puertos (capacidad adicional en miles de toneladas/año)	-	300	300	320	-	920
Carreteras (kilómetros equivalentes):						
Primarias	83	102	112	144	236	677
Secundarias	58	125	149	98	279	709
Telecomunicaciones: número de teléfonos	8 000	8 000	7 000	7 000	6 500	36 500
Vivienda: número de viviendas urbanas y rurales	787	1 930	3 554	3 780	3 860	13 911
Educación: número de aulas	1 182	1 229	1 321	1 393	1 445	6 570
Salud: camas hospitalarias nuevas y reposición	432	1 224	826	998	964	4 444
Personas servidas en acueductos (miles)	134	141	177	208	230	890
Personas servidas con alcantarillado (miles)	32	37	37	37	40	183

/Para alcanzar

Para alcanzar los objetivos y metas señalados se seleccionaron los proyectos específicos que, por sus condiciones constituían la fase más importante del programa y, dentro del total de proyectos se seleccipnaron doce, que constituían la parte medular del programa 1965-1969 y los cuales tenían las siguientes características:

a) Gran impacto en el desarrollo económico;
b) Sus objetivos concordaban con los de los programas de inversiones públicas;
c) Las inversiones programadas para su ejecución eran altas;
d) Constituían parte básica de los programas sectoriales y representaban un porcentaje elevado de las metas;
e) Responden a los objetivos de incorporación de la zona norte del país y de la integración regional centroamericana;
f) Estaban distribuidos equilibradamente en toda la república;
g) Absorbían una cantidad apreciable de mano de obra beneficiando a un gran porcentaje de la población;
h) Representaban diferentes sectores para lograr un mejor nivel general;
i) Contribuían al desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales y podían integrarse con proyectos de los sectores productivos;
j) Dependían de un alto nivel de decisión política, de la acción de toda la maquinaria gubernamental y del uso de recursos financieros importantes;
k) Algunos de dichos proyectos constituían compromisos internacionales.

Estos lineamientos y los planes sectoriales que le siguieron constituían en sí un plan ambicioso que dependía en buena parte del crédito externo y donaciones del mismo origen para su financiamiento.

Al elaborar los lineamientos e integrar los planes sectoriales en las correspondientes unidades, se tomó en cuenta, que dicho programa en sus lineamientos, era de carácter global y en consecuencia, contenían criterios adicionales para orientar las inversiones futuras tomando en cuenta que necesariamente todo programa debía reunir las características de flexibilidad, revisión periódica y selección de proyectos. Esto implicaba los ajustes necesarios en las inversiones anuales.

/Finalmente merece

Finalmente merece destacarse que, dentro de los lineamientos ya mencionados de los planes sectoriales se tomaron en cuenta dos aspectos importantes para el mejoramiento integral del país: la importancia de la localización geográfica de la inversión y la necesidad de la planificación regional.

Con ello se perseguía el evitar el crecimiento de la presión demográfica en las áreas que ya la sufren así como conducir a la explotación racional de los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros en zonas integradas por sus características, dentro del territorio nacional.

Sólo queda señalar que dicho esfuerzo de la Secretaría General y las entidades que colaboran con la misma, no culminó, en virtud del inminente cambio de gobierno a producirse en 1966, con lo cual algunos de los criterios fundamentales planteados en los documentos que se analizan no llegaron a ponerse en práctica, en tanto se ajustaban los mismos a la política económica del gobierno vigente.

Como complemento de la planificación sectorial ya integrada, se elaboró también un ambicioso plan de "Planificación Regional" el cual, gracias a las investigaciones realizadas con la ayuda de AID habría de iniciarse en zonas piloto para su expansión posterior al resto de la república.

V. PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL A CORTO PLAZO 1967-1970

Como puede apreciarse de lo expresado con anterioridad, a partir de 1958 podemos observar dos fenómenos: a) los esfuerzos de la Secretaría General del CNPE para plantear un Plan de Desarrollo Económico y Social de mediano o largo plazo, idea que podemos considerar no ha cristalizado y, b) consecuente y paralelamente a dicho esfuerzo una propuesta anual para orientar la inversión pública de tal manera que cuando menos en una mínima parte pudiese haber una solución de continuidad en dichas inversiones públicas destinándolas en lo posible a proyectos calificados, de alta prioridad y cuyo impacto sobre la economía fuese meritorio.

/Al mismo

Al mismo tiempo los esfuerzos de la Secretaría General del CNPE así como de algunas entidades que han colaborado con ella, se orientaban hacia el acercamiento en lo posible, de tales inversiones públicas para cumplir con los postulados de la Alianza para el Progreso, de manera que, la posibilidad de obtener el crédito externo, tan indispensable para cubrir las metas de los propuestos planes de inversión pública, se hiciesen más factibles cada vez.

Infortunadamente como ya se señaló en un período de escasamente ocho años Guatemala sufrió un continuado cambio de regímenes gubernativos y ello contribuyó a mantener la falta de continuidad en la política económica y de integración de los planes de inversión pública.

Sin embargo y no obstante las fluctuaciones de la economía que un país subdesarrollado, predominantemente agrícola y dependiente de las exportaciones sufre, la evaluación que el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) hiciese del informe anual presentado por Guatemala a la quinta reunión anual en junio de 1967, destaca algunos avances logrados en el desenvolvimiento de los varios sectores de la economía guatemalteca hasta 1965 así como los esfuerzos para estimular la actividad pública y privada y para institucionalizar mecanismos de operación eficientes en materia de planificación, de promoción industrial y de promoción agrícola.

Como se indicó al principio de este análisis, el primer esfuerzo de inversión propuesto para el Plan Quinquenal 1955-1960, contó con el fuerte impulso de préstamos externos y donaciones del mismo origen que en forma acelerada permitieron la realización de obras públicas y la atracción de las inversiones privadas. En años posteriores, este panorama fue disminuido y, consecuentemente los ingresos fiscales, el crecimiento del producto interno bruto y la inversión pública, han sido fluctuantes y más bien el análisis del crecimiento económico ha mostrado deterioro en algunos períodos.

Tal panorama permitió a las autoridades guatemaltecas llegar a la conclusión que, para iniciar un período de recuperación y un mayor crecimiento económico, era necesario una participación activa en la solución de los problemas nacionales promoviendo proyectos básicos y de fuerte

/impacto, que

impacto, que permitan el aprovechamiento de los recursos naturales del país: pesca, mineros y forestales, mejorar la situación social de la mayoría de la población y crear las condiciones que facilitasen el progreso en forma acelerada y sostenida.

Estas conclusiones de las autoridades del actual gobierno coinciden plenamente con lo expresado en el Diagnóstico General "Situación del Desarrollo Económico y Social de Guatemala" presentado por la Secretaría en junio de 1965, aun cuando la orientación de la inversión recomendada para un período trienal que coincida con la vigencia del actual régimen gubernativo, difiere en la integración del plan, en la política para su ejecución y en la selección de los proyectos.

Para estas realizaciones al igual que en regímenes pasados buena parte de la inversión descansa en obtención de préstamos internacionales de los cuales se han suscrito desde el 1° de julio de 1966 a enero de 1967 préstamos por un monto total de $ 42 412 000 correspondientes a diez proyectos principales.

La obtención de estos préstamos, se realizó seleccionando proyectos considerados de urgencia e impacto nacional no obstante que no fue sino hasta agosto del presente año que la Secretaría General presentó finalmente el documento ajustado a la vigencia del régimen actual "PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE CORTO PLAZO 1967-1970", para analizar la capacidad de pago del Gobierno.

Dicho documento puede resumirse en la siguiente forma:

1) Síntesis de la evolución de la economía en el período 1967-1970;
2) Lineamientos sobre política económica;
3) Proyecciones del sector externo y análisis y perspectivas del sector público.

Este documento analiza realmente la capacidad de pago del gobierno y el impacto de la deuda externa ya existente y de la recientemente contraída, sobre la capacidad de pago del gobierno en los años futuros estableciendo así la posibilidad de endeudamiento futuro para garantizar la inversión real propuesta.

/CONVENIOS DE

CONVENIOS DE PRESTAMOS INTERNACIONALES DE DESARROLLO SUSCRITOS POR EL GOBIERNO DE GUATEMALA DESDE EL PRIMERO DE JULIO , 1966

Proyecto o programa	Monto del préstamo ($)	Contrapartida nacional (Q)	Duración del proyecto (años)	Agencia financiera	Fecha suscripción	Plazo (años)	Tasa de interés (por ciento)	Período de gracia (años)
1. Programa Electrificación (INDE)	15 000 000	7 500 000	4	BIRF	Enero 1967	25	6	4
2. Caminos Vecinales	9 000 000	5 000 000	4	BID	Enero 1967	25	4	4
3. Ampliación Matías de Gálvez	4 550 000	1 320 000	2	EXIMBANK	30 sep/66	17	5 1/2	2
	722 000		2	Brown & Root	28 sep/66	7	5	2
4. Carretera El Rancho-Santa Elena	4 200 000		3	BCIE	17 agosto/66	40	3 1/2	6
5. Acueductos Urbanos	3 020 000	1 510 000	2 1/2	BID	11 agosto/66	25	3 1/2	3
6. Erradicación Malaria	1 550 000	2 910 000	3	AID	17 agosto/66	40	1 10 años	10
7. Pavimentación Carretera Río Hondo-Esquipulas (CA-10)	1 312 000		1	EXIMBANK	30 sep/66	14	6	2
8. Acueductos Rurales	1 300 000	600 000	3	BID	30 sep/66	30	3	3
9. Pavimentación Carretera Interamericana (CIA-34)	1 000 000		1	EXIMBANK	Enero/67	14	6	2
10. Pavimentación Carretera Río Hondo-Esquipulas (CA-10)	758 000		1	AID	14 oct/66	40	1 10 años 2 1/2 30 años	10
Gran total	42 412 000	18 840 000						

Fuente: "Quintas Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social: Informe de la República de Guatemala 1966, junio 1967."

/Se señaló

Se señaló ya que el diagnóstico ya elaborado en 1965 y los esfuerzos preliminares del actual gobierno coincidieron al detectar las deficiencias de nuestro país para alcanzar un desarrollo armónico económico y social. Consecuentemente los esfuerzos de la Secretaría del CNPE y de las Unidades de Planificación de los Ministerios y demás entidades estatales se concentraron en lo siguiente:

1) Preparar un plan gubernamental de acción inmediata, que consiste en la determinación de los mecanismos administrativos y financieros para que los programas y proyectos ya existentes se ejecuten con la celeridad y en el tiempo previsto, y para que los nuevos programas y proyectos, para los cuales ya existe una decisión de llevarlos a cabo, se terminen lo más pronto posible. También se le da importancia a la realización de estudios de factibilidad, con el fin de contar con nuevos proyectos en diversos campos, para evitar que se contraiga la inversión en los próximos años.

2) Preparar las bases generales de un plan para el período 1968-1970, para lo cual se ha hecho un examen de la situación económica del país a partir de 1960, de las grandes variables económicas, y se procede a reajustar los diversos programas del plan 1965-69 conforme a las recomendaciones contenidas en la evaluación que de este último hizo el Comité Ad Hoc de la Nómina de los Nueve. Se tiene el propósito de que dichas bases generales sean conocidas por el Consejo Nacional de Planificación Económica y el Gobierno a mediados del año 1967.

3) En el campo agrícola, además de la intensa labor tendiente a elaborar proyectos para diversificar la producción, se han preparado los términos de referencia y los lineamientos generales de política para la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Rural 1967-1970, cuyo monto se estima en 90.0 millones de quetzales. Los programas que comprenderá dicho plan son los siguientes:

a) Educación y Extensión Agrícola en los niveles primario, secundario y superior;
b) Asistencia financiera y técnica;
c) Desarrollo de la Comunidad;
d) Servicio de Mercadeo y Estabilización;

/e) Construcción

e) Construcción y Mejoramiento de Infraestructura;
f) Mejoramiento del nivel de vida del campesinado, mediante proyectos tales como los de salud, reforma agraria y vivienda;
g) Reestructuración de la colonización existente y colonización en tierras nuevas;
h) Fomento agropecuario y mejor comercialización de la producción;
i) Industria agropecuaria y forestal; y
j) Conservación y defensa de los recursos naturales.

El Gobierno de la República y el Consejo Nacional de Planificación Económica, con base en tales trabajos, han declarado de urgencia nacional el desarrollo del sector rural del país y el primero, mediante acuerdo en Consejo de Ministros ha creado el Comité de Desarrollo Rural, cuyo objetivo fundamental es orientar las labores de preparar los programas y proyectos que deberá comprender el plan, atendiendo los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional de Planificación Económica para los planes generales de desarrollo.

4) Por otra parte técnicos nacionales, con la asesoría de expertos de la OIT y FAO, han dado fin al documento "Lineamientos para fijar las bases de una política nacional de desarrollo rural", que cubre campos tales como:

a) Mejoramiento de nivel de vida económico y social de los pequeños agricultores;
b) Posibles soluciones al problema del crecimiento vegetativo de la población;
c) Reasentamientos campesinos en zonas de agricultura tradicional;
d) Colonización en tierras nuevas;
e) Defensa, conservación y racional utilización de los recursos naturales renovables;
f) Fomento de la producción agropecuaria;
g) Trabajo agrícola;
h) Revisión de las funciones de algunas entidades del Estado;
i) Posible colaboración con organismos nacionales, internacionales y extranjeros, no estrechamente ligados con el programa de política agraria; y
j) Posibles fuentes para el financiamiento del programa de política agraria.

/5) En

5) En el campo de la industria, el empeño se endereza hacia el levantamiento de un inventario de proyectos, para determinar su estado y viabilidad económica. En el diseño de un marco institucional para la promoción de la inversión en el desarrollo industrial del país y del fomento de la pequeña industria y artesanías, como medios para procurar un mayor empleo a la población guatemalteca.

Se tiene la intención de aprovechar ofertas de firmas consultoras extranjeras para acelerar la elaboración de proyectos y la utilización de recursos por parte del sector privado para su ejecución.

VI. RESUMEN

En esta síntesis se han esbozado los esfuerzos que, desde 1951 han planteado las distintas administraciones para llegar a un crecimiento efectivo del producto nacional bruto para mejorar el ingreso per cápita a través de aceleramiento de la inversión pública.

Como puede observarse al comparar los esfuerzos presentados, la característica común a todos ellos es la de: crecimiento de la inversión pública, de la creación de deuda externa e interna y la concentración de los esfuerzos en proyectos específicos, señalándose sin embargo, que los esfuerzos de los últimos años han tratado que tales proyectos estén equilibrados entre sí y que el impacto de los mismos beneficie en una forma u otra a todos los sectores del territorio y poblaciones nacionales.

El crecimiento correlativo de la inversión privada, que se esperaba, hasta cierto punto paralelo, de la inversión pública realizada, ha sido errático, esperando sin embargo, que la misma se mejore para los años futuros en vista de que los esfuerzos del gobierno central se han dirigido a mejorar como ya se indicó los organismos de planificación y la promoción agrícola e industrial.

Debe señalarse igualmente, que el énfasis que se presta a los programas sociales de educación, y vivienda hacen predecir un mejoramiento en la utilización y tecnificación de los recursos humanos con lo cual el crecimiento de la actividad privada podrá estar esparcido en forma equilibrada en diversas actividades económicas.

/Cuadro A

Cuadro A

RESUMEN PLAN ECONOMICO DE GUATEMALA 1955/1960. INVERSION PUBLICA

(Millones de quetzales)

	Total en 5 años	Por-ciento	Inversión en cada ejercicio fiscal				
			1955/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60
I. Proyectos							
1. Transporte y comunicaciones	139.5	56					
2. Energía eléctrica	27.8	11					
3. Agricultura y ganadería	42.0	16					
4. Educación, salud y seguridad social	24.7	10					
5. Urbanización y edificios públicos	16.7	7					
Suma	250.7	100	56.7	62.3	52.8	39.3	39.6
II. Fuentes de financiamiento a/							
A. Extranjeras							
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	21.3						
Public Roads (USA)	21.4						
International Co-operation Administration	19.2						
UNICEF (ONU)	0.3						
Subtotal	62.2	26	30.8	17.5	9.4	4.2	0.3
B. Nacionales							
Presupuesto ordinario	117.2						
Banco de Guatemala (C/v.)	15.0						
Municipalidad de Guatemala	14.0						
IGSS	1.3						
Banco de Guatemala (edificio)	1.2						
Subtotal	148.7	59	25.9	28.1 b/	30.1	30.8	33.8
C. Otras fuentes	39.8	15	-	16.7	13.3	4.3	5.5

a/ Para todas las partes del programa cuya forma de financiación ha sido definida, las fuentes respectivas se especifican en el cuadro; la categoría "Otras fuentes" comprende la posible colaboración extranjera adicional, nuevos préstamos, participación del capital privado, etc., de los cuales es imposible predecir todavía la aplicación precisa.

b/ Está bajo consideración por la ICA una posible colaboración económica para cubrir la mayor parte de este remanente.

/Cuadro B

Cuadro B

DETALLE DE LOS PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA 1955/1960

(Millones de quetzales)

Proyectos		Totales quetzales 1955/60
1. Transporte y comunicaciones		
A. Carreteras	Kilómetros	
Atlántico	305	19.7
Pacífico	249	8.1
Interamericana	334	32.0
Entronque Avenida Bolívar		2.3
Cocales-Santa Ana Mixtán	31	0.4
Quezaltenango-Retalhuleu	58	0.8
Quezaltenango-San Marcos-Malacatán	117	2.5
San Marcos-Coatepeque	40	0.4
Chiquimula-Frontera Honduras	53	4.3
Programa general de mejoramiento y mantenimiento		21.2
Cobán-El Estor	120	7.0
Río Hondo-Chiquimula	33	2.7
Huehuetenango-Cobán	150	8.1
Guatemala-Salamá-Cobán	143	10.0
El Estor-Flores (Petén)	140	2.8
Chiquimula-Asunción Mita	75	6.0
Montúfar-Lago de Izabal	12	0.6
Nebaj-Ixcán	50	0.5
Total	1 910	129.4
B. Mejoramiento portuario		
a) Equipo Santo Tomás		1.5
b) Mejoramiento Chaperico		0.1
c) El Estor		0.5
d) Dragado Río Dulce		0.1
Total		2.2
C. Transporte aéreo		
Pistas de aterrizaje		1.2
D. Comunicaciones eléctricas		
a) Planta telefónica para la capital, la Antigua y Amatitlán		4.8
b) Teléfonos automáticos, otras cabeceras departamentales		0.2
c) Comunicaciones interdepartamentales		1.7
Total		6.7

/Cuadro B (conclusión)

Cuadro B (conclusión)

Proyectos			KW	Totales quetzales 1955/60
2. Energía eléctrica				
1. Zona	I.	Los Esclavos	5 000	1.9
2. Zona	II.	Río Hondo II	2 400	0.8
3. Zona	III.	Río Bobos	4 000	1.5
4. Zona	IV.	Marinalá-Jurún	50 000	17.4
5. Zona	V.	Cahabón	3 000	1.2
6. Zona	VI.	Diesel eléctrica	400	0.2
7. Zona	VII.	Red del Samalá	12 000	4.8
Total			76 800	27.8
3. Agricultura y Ganadería				
a) Investigación agrícola, Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura				3.0
b) Colonización (desarrollo agrario)				15.0
c) Ministerio de Agricultura				4.0
d) Capitalización Banco Agrario, Instituto de Fomento de la Producción y Comisión de Cereales				20.0
Total				42.0
4. Educación, salud y seguridad social				
a) Educación				
Construcción de escuelas				3.5
b) Salud Pública				
Agua y drenajes				5.0
Unidades sanitarias				0.8
Plan hospitalario "Roosevelt"				2.3
Hospitales regionales: 480 camas				5.6
Hospitales departamentales: 690 camas				2.0
c) Seguridad Social				
Programas Instituto Guatemalteco de Seguridad Social				1.3
Casas baratas				
Programa ICA				2.1
Programa Gobierno				2.1
Total				24.7
5. Urbanización y edificios públicos				
a) Terminación obras en proceso (presupuesto ordinario)				1.5
b) Obras municipales				14.0
c) Banco Guatemala, edificio				1.2
Total				16.7
Gran total				250.7

/Cuadro C

Cuadro C

PROGRAMACION DE LA INVERSION PUBLICA 1955/1960

(Millones de quetzales)

Proyectos		Total años	Inversión en cada ejercicio fiscal				
			1955/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60
1. Transportes y comunicaciones							
a) Carreteras		129.4					
b) Mejoramiento portuario		2.2					
c) Transporte aéreo		1.2					
d) Comunicaciones eléctricas		6.7					
Subtotales		139.5	40.7	36.6	24.1	18.0	20.1
2. Energía eléctrica							
a) Zona central	17.4	27.8					
b) Zonas restantes	10.4						
3. Agricultura y ganadería		42.0					
4. Educación, salud y seguridad social		24.7					
5. Urbanización y edificios públicos		16.7					
Subtotales		112.2	16.0	25.7	28.7	21.3	19.5
Totales		250.7	56.7	62.3	52.8	39.3	39.6

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile, 18 al 29 de marzo de 1968

ISDP.3/B/R.15

EL PROCESO DE PLANIFICACION EN CUBA

Informe presentado por

Francisco García Valls
Vice-Presidente de la Comisión Nacional
de Colaboración Económica y Científico-Técnica
Habana - Cuba

El Seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

EL PROCESO DE PLANIFICACION EN CUBA

La implementación de un sistema de planificación integral de la economía cubana que tuviera como objetivo la consecución del desarrollo económico y social del país se vió viabilizada por el triunfo de la Revolución en 1959.

Fue por primera vez a partir de esa oportunidad que asumió el poder en Cuba un Gobierno capaz de adoptar decisiones conforme al interés nacional, con plena independencia frente a las influencias foráneas y del grupo latifundista - burgués, aliado al extranjero.

Anteriormente, la estrecha dependencia en que se encontraba la economía cubana con respecto al capital norteamericano - dominio de extensas porciones de las tierras más fértiles, de las principales empresas industriales y de servicios, recursos mineros, control del sistema financiero general, del comercio exterior, etc. - servía de base a su ingerencia permanente en el ejercicio de la soberanía nacional, facilitada por el apoyo de la clase latifundista y los sectores de la burguesía que compartían sus privilegios como socios menores.

Durante los primeros años del período revolucionario se adoptaron medidas encaminadas a transformar las estructuras que servían de causa a la situación antes descrita con el fin de movilizar los recursos nacionales y orientar las relaciones económicas internacionales en favor de un desarrollo económico y social con

impacto fundamental en el nivel de vida de las capas de bajos ingresos.

Esta acción transformadora que comenzó por la introducción de profundas reformas dentro del status del sistema económico social entonces vigente desembocó, merced a la dinámica del proceso, matizada tanto por el carácter consecuente de las mismas como por la oposición desencadenada por el gobierno norteamericano y los sectores privilegiados del país, en medidas más radicales de carácter socialista.

Paralelamente, en consonancia con el sentido de los cambios que venían ocurriendo, se profundizó aún más la unidad nacional y popular en torno a los objetivos preconizados por el Gobierno Revolucionario.

En este clima de participación popular activa se llevó a cabo la Reforma Agraria, la socialización del comercio exterior de las empresas extranjeras, la Banca y las principales empresas industriales y comerciales y la Reforma Urbana, entre otras.

A partir de 1961, apoyándose en las condiciones políticas, económicas y organizativas creadas como consecuencia del proceso descrito con anterioridad, se adoptó como instrumento racional de dirección de la economía el sistema de planificación integral de la misma.

Ya en febrero del propio año se organizó la Junta Central de Planificación, como institución encargada de la formulación y control de los planes nacionales.

Desde 1962 este sistema viene operando sobre la base de planes anuales reguladores de todo el desenvolvimiento económico que se elaboran de acuerdo a políticas de desarrollo a más largo plazo previamente establecidas.

Al sistema de planificación cubano se le posibilita trabajar sobre la base del carácter directivo de las tareas económicas fijadas en el Plan como consecuencia de la socialización de los principales entes económicos. Este carácter directivo de las tareas implica necesariamente que las mismas tengan un destinatario concreto, perfectamente identificable dentro del conjunto de las instituciones económicas, es decir, que cada tarea y los recursos correspondientes para ejecutarla sean asignados a un organismo central, empresa y unidad productiva.

A estos efectos se ha realizado una agrupación previa de las actividades determinadas por su índole técnico-económica. Así el conjunto de dichas actividades se clasifica principalmente en sectores económicos y ramas de producción o servicios en cada uno de los cuales los procesos tecnológicos, los insumos materiales y los productos terminados tiendan a presentar caracteres homogéneos.

Con el objeto de brindar atención y de responsabilizarlo con la actividad fundamental de cada una de estas ramas y sus correspondientes subramas, se ha creado un organismo sectorial - ministerio o instituto - que agrupa un conjunto de empresas, cuya tarea es

planificar, dirigir y administrar la gestión de las distintas unidades o fábricas en donde se produce un género dado de producción o servicio.

Tomando como ejemplo el sector industrial, podemos observar que actualmente existen en Cuba 5 ministerios - Ministerio de la Industria Básica, de la Minería y Metalurgia, de la Industria Ligera, de la Industria Alimenticia, y de la Industria Azucarera - los que aglutinan la mayor parte de la producción industrial del país. Hay otros ministerios en los cuales también se genera producción industrial, pero no como actividad principal del organismo sino de apoyo a la misma. Ese es el caso, por ejemplo, del Ministerio de la Construcción, que administra fábricas en donde se producen industrialmente materiales de construcción, posibilitándose con ello la integración bajo una sola dirección de los procesos de producción, abastecimiento y consumo de dichos materiales por el organismo encargado de realizar la mayor parte de las construcciones nacionales.

Como ya se indicó, en la estructura organizativa de la economía cubana existen tres niveles perfectamente delimitados. El primero de estos niveles corresponde a los Organismos Económicos Globales, cuya función se centra fundamentalmente en la planificación y control de la actividad productiva o de servicios sin ocuparse directamente de su ejecución. Aquí tenemos a la Junta Central de Planificación, ya mencionada, el Banco Nacional de Cuba y el Ministerio del Trabajo.

Un segundo nivel, ya estrechamente asociado a la naturaleza material de las diversas actividades, está constituído por los Organismos Económicos Sectoriales, también denominados Organismos Centrales, que tienen por tarea no sólo el servir de eslabón en el sistema establecido de planificación central, sino administrar y dirigir de forma inmediata la actividad desarrollada en las Empresas.

También poseen el carácter de organismo central aquellas instituciones de la esfera de servicios y dependencias gubernamentales que están vinculadas al proceso económico nacional a través de la prestación de servicios de índole social no asociados directamente al proceso de producción material; aunque en el sistema de cuentas nacionales actualmente vigente en Cuba en estas actividades de servicio no se miden los principales indicadores macroeconómicos: ingreso nacional, producto bruto, etc.

Como ejemplo de los primeros tenemos el Instituto Nacional de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional de la Pesca, los 5 Ministerios industriales, el Ministerio de Transportes, el Ministerio de la Construcción, etc., y entre los segundos podemos anotar el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y otros.

El tercer nivel corresponde a las Empresas Estatales adscritas a los respectivos ministerios, que constituyen el eslabón inferior del sistema de planificación y están encargadas de la ejecución material

del proceso productivo a través de sus distintas unidades de producción. Obviamente que al nivel de cada una de estas unidades, sean granjas agropecuarias o fábricas, se concretan operativamente los planes de producción, abastecimientos, financieros, etc., y se realiza la labor de control y registros primarios.

Paralelamente a esta organización vertical, se ensaya con formas orgánicas de gran agilidad como son los llamados Planes Especiales. Dichos Planes permiten una favorable jerarquización de determinadas tareas, la atención directa por el máximo órgano planificador y la centralización bajo una sola dirección del manejo de muchos problemas concurrentes, asociados al desarrollo de una actividad productiva en la cual los factores locales - tierras, vías de comunicaciones, aspectos socio-ambientales - la asistencia técnica, la urgencia de las tareas y otros, juegan un papel predominante.

Los Organismos Económicos Regionales van surgiendo por igual en aquellas zonas, en las que la rápida expansión concentrada de las actividades industriales y/o agropecuarias requiere de una más acentuada coordinación de todos los factores regionales. Así tenemos los Centros Coordinadores para el Desarrollo de Nuevitas y el Norte de Oriente, de Isla de Pinos, y de Cienfuegos, dedicados fundamentalmente a la coordinación de los programas y planes de inversión en cada zona, así como al fomento y mejor uso de los recursos materiales y humanos de esas regiones del país.

Como se dijo anteriormente la Junta Central de Planificación es el organismo superior en la pirámide de la organización económica y está encargada de la elaboración del Plan de la Economía Nacional, por lo cual conviene examinar sucintamente los pasos que en ella se dan a este respecto.

Partiendo de la Directivas de Gobierno - encuadradas en las políticas previamente formuladas - los programas de desarrollo perspectivo y el comportamiento real de la economía durante el año que comienza, se inician desde los primeros días del mes de enero las labores de formulación del plan que regirá al siguiente año natural. En la primera etapa se trata fundamentalmente de brindar una estimación de los balances económicos más importantes que permitan correlacionar las tareas y los recursos, además de la distribución del producto bruto entre la acumulación y el consumo personal y social.

Independientemente del estudio de los principales puntos de estrangulamiento de la economía como son las exportaciones e importaciones, la producción agropecuaria, la producción industrial nacional, la capacidad de construcción, etc., se analizan también los límites que debe alcanzar el uso de los productos llamados "básicos", o sea aquellos abastecimientos más decisivos y que ulteriormente servirán como principal antecedente para elaborar los balances materiales de fuentes y uso de estos productos.

Ya en esta etapa inicial de la elaboración del plan se efectúa una selección de las tareas de mayor prioridad, para las cuales se determinan los recursos nacionales e importados más importantes, garantizando el logro de los segundos mediante su ubicación en aquellos países con los que existen convenios de intercambio comercial que aseguran la oferta requerida.

El cálculo de los marcos de importación disponibles, basado en la capacidad de exportación y en las posibilidades de financiamiento externo, permite determinar el nivel general de actividades y la nominalización de necesidades específicas de productos por países para las tareas directivas.

La determinación de estas cifras preliminares se realiza en estrecha vinculación con el Ministerio de Comercio Exterior y en ella participan también los organismos centrales y las empresas, definiendo los recursos materiales de importación necesarios para la ejecución de las tareas directivas y las restantes.

Adicionalmente, se comienza a balancear la composición estructural del fondo de consumo, ajustándose la oferta de producción nacional de estos bienes a las disponibilidades de insumos, fijándose los niveles mínimos de importaciones y realizándose las primeras asignaciones tentativas a los organismos del Estado a través de los cuales se efectúa el consumo social.

Toda esta etapa inicial del proceso de planificación no se ciñe exclusivamente a la formulación de los balances macroeconómicos

más generales que caracterizan muy sumariamente el comportamiento de la economía, sino que comprende también la concreción de los factores y recursos materiales asociados al cumplimiento de las directivas de producción, las inversiones de continuación y aquéllas que responden a la ampliación de capacidades para asegurar dichas directivas, así como a los volúmenes de oferta de bienes de consumo que aseguran el crecimiento factible del nivel de vida en el período planificado.

Si bien las cifras preliminares ponen el acento principalmente en determinar los límites y proporciones dentro de los cuales deben enmarcarse los niveles de actividad, elaborándose por lo general sobre la base de agregados sectoriales, ya conllevan un elevado grado de desglose que permite fácilmente arribar después del análisis de su consistencia a las llamadas "Cifras de Control".

La Junta Central de Planificación remite entonces a los organismos centrales dichas Cifras de Control, constituídas por un juego de indicadores que establecen los parámetros a los que se deberán ajustar las actividades de los organismos. Esta es la primera versión del Plan, e intenta conseguir un determinado grado de eficiencia en la gestión económica de los organismos fijando tareas que supone mínimas, por una parte, y recursos máximos por otra.

En efecto, las Cifras de Control comprenden los parámetros de producción de productos básicos y seleccionados, acopio,

abastecimientos, inversiones, financieros, etc., la mayor parte de los cuales poseen carácter directivo mínimo.

De esa forma se exige que los organismos encaminen sus actividades dentro de programas bien establecidos, que fijen con detenimiento los objetivos de producción en cantidad, surtido, calidad, fechas de entrega, que las necesidades de abastecimiento estén bien calculadas y su cobertura sea factible, que no se acumulen inventarios excesivos, que las inversiones estén bien fundadas en términos de documentación técnica, aseguramiento de equipos y capacidad constructiva, que se mejoren las normas de consumos materiales y se produzcan al máximo sustituciones de las importaciones de áreas de moneda escasa, etc.

Sin exagerar el grado de detalle en cuanto a los productos clave manejados directivamente desde el centro planificador, pues genéricamente éstos no sobrepasan de 200, sí se denota cada vez más en el sistema de planificación cubano que la Junta Central de Planificación profundiza en todas las etapas de formulación del plan el grado de análisis y control sobre los mismos.

En cuanto a la participación de los Organismos Centrales y empresas, aunque la misma es de gran importancia en todo el proceso de planificación, tal como se indicó en el caso del comercio exterior, no entraremos en sus detalles por razones de espacio, limitándonos a señalar que, con posterioridad a la recepción de las

Cifras de Control provenientes de la Junta Central de Planificación, se inicia en ellos un intenso período de trabajo interno que culmina en la presentación a la Junta de las llamadas discrepancias, referidas mayormente a la estrechez de los recursos asignados. Dichas discrepancias pueden conducir a que la Junta Central de Planificación revise las asignaciones, ajustando tareas con recursos y, lograda la subsiguiente compatibilización general del Plan, emita su segunda versión o "Cifras Directivas". Con ulteriores rectificaciones y ajustes menores las Cifras Directivas finales son presentadas como plan definitivo al Gobierno al cierre del año y entran entonces en vigor desde el primero de enero.

Se concluye sin dificultad, a partir del esbozo que se ha realizado, que la planificación como sistema de dirección de la economía se encuentra plenamente consolidada en Cuba. De hecho las únicas dificultades con que tropieza esta disciplina para su cabal ejercicio son precisamente aquéllas que derivan de las propias condiciones de atraso económico para cuya superación se la utiliza - insuficiente desarrollo de las fuerzas productivas, escasez de personal calificado, debilidad de las propias técnicas, etc. -, así como de las agresiones que en el plano económico y aún militar ha venido sufriendo el país por parte de los círculos gobernantes estadounidenses.

Estas dificultades, entre otras cosas, han tenido como consecuencia el hecho de que la selección de una línea de desarrollo

implique particularmente un proceso de esfuerzos e intentos, de errores y correcciones.

Así, después de una primera etapa en que se concibió la política económica afincada en la idea tradicional que asocia el proceso de desarrollo con un grado creciente de industrialización, como consecuencia de la cual se fomentó la sustitución de importaciones industriales manufacturadas y se proyectó un desarrollo acelerado sobre la base de enfatizar el sector productor de medios de producción, análisis más realistas de las condiciones concretas de Cuba, logrados en buena medida como consecuencia de la experiencia ganada, condujeron a nuevas concepciones que hoy día impregnan la estrategia de desarrollo del país.

En forma breve diremos que estas concepciones catalogan al sector agropecuario como pivote alrededor del cual sentar las bases para un proceso sostenido de crecimiento económico que incluya la propia industrialización. Son sobradas las motivaciones para ello. En primer lugar, se sitúa la disponibilidad de recursos naturales, y más específicamente, la tierra. En efecto, a más de las posibilidades latentes en extensiones de tierra sin cultivar - del orden del 20 por ciento de la superficie apta para ello - se suman las reservas de rendimiento de las actualmente en explotación.

Se trata de la eficiencia comparativa en la utilización de los recursos al objeto de maximizar el crecimiento de la economía en el tiempo más breve posible. En estas circunstancias, sin la adecuada disponibilidad de fuerza de trabajo calificada y de insumos corrientes

(téngase presente el carácter extremadamente abierto de nuestra economía, lo que hace altamente dependiente su operación cotidiana del comercio exterior) el proceso inversionista debe estar orientado hacia la obtención de períodos rápidos de maduración y rendimientos altos a corto plazo. De otra parte, los coeficientes de insumos importados del sector agropecuario son sustancialmente inferiores a los del sector industrial (aproximadamente la tercera parte), por lo que, aún existiendo capacidades ociosas en este último - sin siquiera entrar a considerar la prioridad del destino final de esas producciones - la eficiencia relativa de la agricultura en el uso de este recurso escaso es mayor. Queda por señalar el factor fuerza de trabajo; acuí se topan consideraciones diversas. En términos generales se requiere un menor grado de calificación para la operación de una agricultura eficiente que para una industria eficiente, por lo que los plazos de maduración de este factor son más cortos en la primera. Asimismo, la proporción de la fuerza de trabajo ocupada en este sector - aproximadamente un 40 por ciento - permite la combinación acertada de técnicas intensivas tanto del capital como la fuerza de trabajo.

Quedan por último las consideraciones relacionadas con la demanda final: la satisfacción de un determinado consumo interno y la posibilidad - más rápida y socialmente más eficiente que la industria - de una amplia sustitución de importaciones por la vía de la creciente producción de alimentos e insumos industriales, y la

ampliación de los fondos exportables para financiar ese mismo proceso de desarrollo. También analizado bajo este aspecto, la agricultura permite la creación rápida de una base sólida de asentamiento económico.

Se concibe entonces la fase agropecuaria de desarrollo de la economía cubana como un período intensivo donde se aplican tanto las técnicas posibles más elevadas como la utilización al máximo de las reservas de productividad del sector.

Los resultados de una serie de programas de rápida maduración, cuales son los relacionados con la producción de azúcar, carne, leche, huevos, cítricos, vegetales, café, etc. serían los siguientes. En primer término, ampliar considerablemente - en el corto plazo - el volumen de las exportaciones cubanas aprovechando al máximo las ventajas comparativas que se derivan de su disponibilidad de tierras, fuerza de trabajo, y, en otros casos, su habilidad tradicional. En el programa azucarero, la existencia de una demanda externa asentada por convenios a mediano plazo con los países socialistas y la posición preponderante mantenida por Cuba en el así llamado mercado mundial, determina que este producto continuará constituyendo en esta fase la principal fuente de ingresos externos. Los programas restantes, en especial carne y cítricos, cubren productos con una alta elasticidad ingreso de la demanda en los mercados externos y, por lo tanto, podrán constituir una fuente apreciable de nuevos recursos, a la vez que diversificarán la oferta de bienes exportables cubanos,

asegurando una mayor estabilidad de nuestro comercio exterior.

En segundo lugar, los programas actualmente en ejecución cubrirán la demanda nacional, permitiendo importantes sustituciones de importación, y reduciendo considerablemente la dependencia externa mantenida, hasta el momento, por la economía cubana.

La continuación de esta línea, basada en el aprovechamiento al máximo de los recursos naturales y relativamente escasos en el plano mundial, lleva también a la priorización de la actividad de la pesca, en cuyo desarrollo se utilizan técnicas relativamente intensivas de capital con el objeto de asegurar un suministro rápido de una rica fuente proteica, tanto para el consumo interno como para la exportación. Su rápida maduración se pone de manifiesto en el crecimiento experimentado en la producción del sector estatal (actualmente representa un poco más del 60 por ciento de la captura total) que ascendió en 1967 a 160 por ciento respecto a 1966.

Cabe señalar ahora, muy en líneas generales, el papel asignado al sector industrial. Aparte de la dinámica propia de la industria azucarera, cuyo desarrollo forma parte del programa general que deberá culminar en una producción de 10 millones de TM en 1970, una parte importante de las inversiones industriales no azucareras se volcará durante el período inmediato, en la construcción de una base para el desarrollo agropecuario y en la instalación de industrias originadas para ese desarrollo.

La industria de los materiales de construcción es otra actividad priorizada dentro del esquema de desarrollo trazado. Otras ramas que serán objeto de crecimiento en los próximos años son la de generación de energía eléctrica, de celulosa y sus derivados y la textil.

Para un período a más largo plazo se prevé la utilización total de los minerales lateríticos de la provincia de Oriente para la producción de níquel, cobalto, alúmina, cromo y hierro. La obtención de este último permite suponer la creación de una base sólida de materia prima para el desarrollo de la siderurgia.

Evidentemente, todo este desarrollo sólo podrá realizarse a partir del enorme esfuerzo educacional que ya está dando sus primeros resultados.

Los grandes requerimientos de fuerza de trabajo calificada que una dinámica agropecuaria e industrial de esta envergadura demanda, exigen la adecuación en el tiempo de dichos programas, al objeto de asegurar la mayor eficiencia en el uso del fondo de acumulación, reduciendo los plazos de maduración de estas inversiones. Es por ello que la educación desempeña un papel prioritario en la estrategia cubana de desarrollo. Conviene detenerse brevemente a examinar la dinámica de este sector.

La magnitud del esfuerzo realizado se pone de manifiesto en el hecho de que más del 25 por ciento de la población cubana está actualmente estudiando, la formación actual de técnicos industriales

de nivel medio asciende a 20 mil estudiantes, en tanto que en las universidades cubanas estudian en la actualidad 40 mil alumnos. En la formación de técnicos agrícolas la tarea es aún más impresionante, el plan en ejecución contempla una matrícula actual de más de 60 mil alumnos y se prevé la formación de no menos de 100 mil técnicos de nivel medio hasta 1975, de los cuales estarán ya graduados en 1970 más de 15 mil técnicos de nivel pre-universitario y otros 5 mil técnicos inseminadores de nivel elemental.

El ejemplo de Cuba confirma que los cambios revolucionarios constituyen un prerequisito insoslayable del camino hacia el desarrollo. El rompimiento violento con el pasado de dependencia no sólo libera a la economía de las trabas institucionales que afectan su comportamiento, sino sirve además para promover una transformación decisiva de la conciencia del pueblo que permite emprender las difíciles tareas asociadas a las primeras fases del desarrollo con la seguridad del éxito final.

La enorme fuerza de las masas de campesinos, obreros, intelectuales y estudiantes que conscientemente se dan a las tareas del desarrollo económico, constituyen una fuerza de un valor inestimable. El pueblo en Revolución es la garantía fundamental del desarrollo cubano.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)

ISDP.3/B/R.16

Santiago, Chile, 18 al 29 de marzo de 1968

PROBLEMAS, POLITICA Y METODOS DE EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO EN NICARAGUA

Informe presentado por

Dr. Orlando Barreto Arguello
Vice-Ministro de Economía, Industria y Comercio
Managua - Nicaragua

El Seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

PROBLEMAS, POLITICA Y METODOS DE EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO EN NICARAGUA

Después de la Reunión del CIES en Punta del Este, en agosto de 1961, el Gobierno de Nicaragua al igual que en otros países latinoamericanos, procedió a establecer un sistema de planificación nacional para promover su desarrollo económico y social y en ese entonces creó el cargo de Director de la Oficina de Planificación. En septiembre de 1961 el Director preparó un anteproyecto de ley proponiendo la creación de un sistema de planificación, el que fue sometido a la consideración del Presidente de la República, Ingeniero Luis A. Somoza Debayle (q.e.p.d.).

Después de examinarse detenidamente el anteproyecto y hacérseles algunas reformas, el Poder Ejecutivo lo puso en vigencia mediante el Decreto Ejecutivo No.52 del 31 de enero de 1962, el cual fue publicado en la Gaceta, Diario Oficial No.33 del 8 de febrero del mismo año.

El Decreto referido creó una Oficina de Planificación Nacional a nivel de la Presidencia de la República, con carácter técnico y con las atribuciones eseciales para iniciar las labores de planificación coordinada del desarrollo socioeconómico.

El mismo Decreto reconstituía al Consejo Nacional de Economía, situándolo como ente consultivo y Asesor del Presidente de la República. El Consejo se integraría ordinariamente con los Ministros de Economía, Hacienda, Fomento y Agricultura, con los Presidentes de los Bancos Central y Nacional, y con el Gerente del INFONAC; debiendo reunirse el Consejo, en casos determinados, con los Ministros de Educación, Salubridad y Trabajo "y con representantes autorizados de la economía privada, uno por cada uno de los siguientes sectores: la Agricultura, la Ganadería, la Industria, el Comercio, los Trabajadores, y las Instituciones privadas de crédito".

En mayo de 1963, al llegar a la Presidencia de la República el Dr. René Schick (q.e.p.d.), éste dispuso apoyar un proyecto de nueva legislación sobre planificación y dejar sin efecto el Decreto de enero de 1962.

/La nueva

La nueva legislación aprobada por Decreto Legislativo No.867 del 26 de septiembre de 1963, fue publicada en la Gaceta No.259 del 12 de noviembre del mismo año, y aunque sufrió después algunas modificaciones es la que ha estado desde entonces vigente en Nicaragua. Esta nueva Ley creó o reorganizó el Consejo Nacional de Economía "para asesorar al Presidente de la República en la política económica nacional y encargarse primordialmente de la planificación del desarrollo económico y social del país".

Las atribuciones del Consejo Nacional de Economía, son en general las de asesorar al Presidente de la República en la elaboración de las políticas económicas y sociales del país; formular los planes de desarrollo económico-sociales a largo, mediano y corto plazo; coordinar, controlar y evaluar la ejecución de los planes, programas y proyectos; señalar las prioridades en las inversiones públicas; llevar a efecto estudios tributarios; discutir y aprobar todo lo relacionado con los créditos y asistencia técnica externos; emitir dictámenes sobre cualquier anteproyecto de ley y en fin conocer de cualquier actividad relacionada con los planes, programas y proyectos de desarrollo y hacer las recomendaciones correspondientes.

El Consejo se integra, con carácter de miembros permanentes, con los Ministros de Economía, Hacienda y C.P., Fomento y OO.PP., y Agricultura y Ganadería, con los Presidentes del Banco Central de Nicaragua, Banco Nacional de Nicaragua, Instituto Agrario de Nicaragua e Instituto de Fomento Nacional, y con un representante del Partido político de la Minoría, o con sus respectivos suplentes; debiendo también integrarse con uno o más de los restantes Ministros de Estado cuando "hayan de tratarse asuntos específicamente relacionados con sus respectivos ramos".

El Consejo es presidido por el Ministro de Economía, salvo cuando se reune con el Presidente de la República, en cuyo caso lo preside éste.

Las atribuciones del Consejo Nacional de Economía, de acuerdo con la legislación vigente, son en esencia muy semejantes a las establecidas en el Decreto de enero de 1962 para la Oficina de Planificación de entonces, pero hay algunas diferencias que se originan en el hecho de que el Decreto de enero de 1962 legislaba para un órgano técnico dependiente

/del Presidente

del Presidente de la República, mientras que la ley vigente se refiere a un cuerpo colegiado asesor del Presidente al más alto nivel de decisiones de política económica. Por otra parte se nota que el Decreto de enero de 1962 estaba orientado más concreta o específicamente a la labor de iniciar el proceso de planificación, de modo que, además de la responsabilidad de efectuar planificación nacional, daba más ingerencia al órgano central en la coordinación de la programación sectorial, especialmente en lo relativo a las inversiones públicas y a la elaboración del Presupuesto General de Gastos de la República.

De acuerdo con la actual Ley del Consejo Nacional de Economía, "para cumplir con su obligación de formular los planes de desarrollo económico y social... y de evaluar sus resultados", el Consejo cuenta con una Oficina de Planificación que a la vez desempeña funciones de Secretaría Técnica del mismo. Además de realizar los estudios necesarios para la formulación de planes "de conformidad con las orientaciones dictadas por el Consejo" y de otras atribuciones técnicas, la Oficina de Planificación debe "mantener informado al Consejo sobre la ejecución de los planes y proyectos aprobados por el Gobierno y sugerir al mismo Consejo cualquier modificación que estime necesaria".

Conviene ahora hacer una breve reseña de las actividades de planificación nacional desde 1962 hasta la fecha.

El primer año de vigencia del Decreto creador de la Oficina de Planificación coincidió con el período anterior a las elecciones de Presidente de la República que tuvieron lugar en febrero de 1963, período pre-electoral que fue de gran actividad política.

Durante la vigencia del Decreto de enero de 1962, la Oficina de Planificación mantuvo un esfuerzo de preparación de personal especializado, de promoción de la programación entre los organismos públicos ejecutivos, y de coordinación de proyectos y actividades entre los mismos. También activó gestiones para conseguir asistencia financiera y técnica para la planificación, como la obtenida del Gobierno de los Estados Unidos de América para los Censos que se iniciaron en 1963, y la que llegó a plasmarse en la organización de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica que comenzó a prestar asistencia técnica al Gobierno de Nicaragua en julio de 1963.

/En julio

En julio de 1963, al formalizarse la asistencia técnica que ofreció la Misión Conjunta, algunos organismos públicos de Nicaragua resolvieron cooperar destacando a ciertos miembros de su personal técnico para que se integraran temporalmente al personal de la Oficina de Planificación, donde se preparó el "Análisis del Desarrollo Económico y Social de Nicaragua 1950-1962" (Diagnóstico Global) que se concluyó en Agosto de 1964, regresando entonces a sus respectivos organismos las personas que habían sido trasladadas a la Oficina de Planificación.

Una vez terminado el diagnóstico global, se presentó en el mismo mes de agosto de 1964 a la consideración del Consejo Nacional de Economía un documento conteniendo los lineamientos generales para orientar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Después se preparó otro documento con base en el diagnóstico y en lineamientos, que fue aprobado por el Consejo y se presentó en septiembre de 1964 en las reuniones del CIAP, en Washington.

A continuación, la Oficina de Planificación emprendió la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1969, que fue examinado por el Consejo Nacional de Economía entre marzo y septiembre de 1965. El 1° de octubre de ese año el Consejo presentó al Presidente de la República un informe en el que se expusieron los criterios del propio Consejo y se recomendó al Presidente la adopción, implementación y divulgación del Plan, así como su presentación oficial a la OEA y al CIAP para su evaluación por parte del Comité ad hoc, que concluyó esta evaluación en agosto de 1966.

El Consejo también propuso un sistema de implementación que fue aprobado por el Presidente de la República y consistía en cuatro Comités de coordinación en los aspectos agropecuario, industrial, de inversiones públicas y de comercio exterior, integrados por funcionarios del más alto nivel de determinados organismos del sector público, y por representativos del sector privado, debiendo la Oficina de Planificación actuar como Secretaría de cada Comité.

Inmediatamente después de las reuniones del CIAP en Washington en octubre de 1965, se inició un activo esfuerzo de implementación del Plan Nacional de acuerdo con el sistema recomendado por el Consejo y

/aprobado por

aprobado por el Presidente de la República, dentro del que muchos de los organismos ejecutivos y la Oficina de Planificación activamente comenzaron a tratar de cumplir con las responsabilidades que les correspondían.

Sin embargo, el sistema de implementación originalmente propuesto por el Consejo Nacional de Economía y aprobado por el Presidente de la República, fue poco a poco quedando inoperante hasta paralizarse por completo.

Por otra parte, el 15 de diciembre de 1965 se constituyó un Comité Coordinador de Investigaciones y Experimentaciones Agropecuarias, y el 12 de marzo de 1966 un Comité coordinador de Desarrollo Industrial, ambos integrados al más alto nivel por organismos del sector público. La Oficina de Planificación no formó parte de estos dos Comités ni quedó directamente vinculada con los mismos.

Desde el punto de vista de la Planificación Nacional, Nicaragua ha llenado las primeras etapas ya que se ha elaborado y aprobado nacionalmente, y evaluado por el Comité ad hoc del CIAP, un Plan Quinquenal de Desarrollo con Programas de orientación en los aspectos agropecuarios, industrial, de comercio exterior y de inversiones públicas.

Sin embargo en el aspecto de la implementación o ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, Nicaragua ha tenido muy poca experiencia al respecto. Es decir la segunda etapa del proceso de planificación no llegó a cumplirse o fue parcialmente realizada. Por una parte la implementación del Plan Nacional vino a coincidir con el final de un período presidencial y comienzo de un período electoral, lo cual trajo como consecuencia un cambio en relación a la aplicación de las técnicas de la planificación para promover el desarrollo.

La experiencia de Nicaragua hasta el presente en cuanto a la planificación se ha limitado casi exclusivamente a la elaboración de diagnósticos globales y sectoriales y a la formulación de un Plan Quinquenal de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 fue elaborado en condiciones muy precarias ya que no existía en el país suficiente información estadística y técnica, no existía el suficiente número de técnicos entrenados en planificación, ni se había organizado dentro del sector público un sistema bien integrado y coordinado para realizar los trabajos que requiere la planificación económica.

/Sin embargo,

Sin embargo, el deseo de comenzar cuanto antes con la planificación económica para cumplir con los compromisos contraídos en Carta de Punta del Este, impulsó al Gobierno a iniciar en forma imperfecta el proceso de planificación con la intención que en la marcha de los trabajos se irían mejorando los sistemas, corrigiendo los errores y en forma progresiva ir perfeccionando el mismo sistema de planificación nacional.

Al proceder el Gobierno a implantar un sistema de planificación, contó con ello con la asesoría de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, quien con la aprobación del Consejo Nacional de Economía diseñó la metodología que debería ser aplicada para la elaboración de los diagnósticos y la formulación de los planes y programas de desarrollo. La metodología propuesta descansaba básicamente en la elaboración detallada de estadísticas y cuentas nacionales, modelos macroeconómicos y proyecciones de las variables estratégicas del desarrollo económico nacional.

Dada la escasez de estadísticas y de información sufientemente bien organizada y sistematizada, mucho esfuerzo, tiempo y recursos humanos fueron empleados para confeccionar, a marcha forzada, la cantidad de estadísticas e investigaciones que se necesitaban para tener suficientes elementos de juicio para formular un Plan de Desarrollo con una contabilidad bastante detallada de los principales aspectos de la actividad económica nacional.

En este primer esfuerzo, dada la premura del tiempo se prestó más atención a la obtención de datos, estadísticas e informaciones, que al establecimiento organizado de un sistema, donde después de este esfuerzo la información fluyera en forma continua y organizada y progresivamente consolidada hasta obtener en forma permanente un balance sistemático de la marcha del desarrollo económico nacional. Sin embargo, algo de estos esfuerzos tuvieron su impacto en muchos organismos del sector público y cada año se ha hecho menos difícil obtener la información que se necesita y sobre todo esta información se obtiene con menos retraso que como se obtenía en años anteriores.

Como resultado de estos primeros esfuerzos de planificación se ha logrado mejorar substancialmente la masa de información existente tanto cuantitativa como cualitativamente sobre diferentes aspectos de la

/actividad económica

actividad económica nacional y también se ha avanzado notablemente en el grado de comunicación entre los diferentes organismos del sector público que trabajan en la promoción del desarrollo. Esta mayor comunicación entre los diferentes organismos públicos los ha llevado al siguiente paso o sea la coordinación de sus esfuerzos, a realizar ya algunas tareas conjuntas, a evitar duplicaciones y desperdicios de recursos que eran cosas comunes en el pasado cuando estos organismos trabajaban en forma casi independiente.

A pesar de los notables progresos que se han obtenido en cuanto a tener conocimientos más prontos y precisos de la marcha de la economía nacional y de la mejor comunicación y coordinación de las actividades entre los diferentes organismos públicos, se ha llegado a sentir en diferentes sectores del gobierno cierto desaliento o frustración sobre las utilidades o beneficios prácticos recibidos a corto plazo en relación a la cantidad de esfuerzos realizados, sumas gastadas y cantidad de escasos recursos humanos aplicados a estos esfuerzos de planificación del desarrollo.

Esta situación que encuentra el Gobierno actualmente lleva a la necesidad de examinar retrospectivamente con espíritu crítico la metodología aplicada en Nicaragua para introducir la planificación del desarrollo. Por una parte cabe evaluar si el método seguido hasta hace poco es el que más convenía dadas las características especiales de Nicaragua en cuanto a una gran escasez de información estadística y documentada y escasez de recursos humanos calificados que tuvieron que ser absorbidos en la elaboración de cuentas nacionales y cuadros estadísticos y financieros detallados sobre diferentes aspectos de la actividad económica nacional.

Posiblemente los trabajos realizados no serán desperdiciados puesto que en un futuro no lejano servirán para determinar con mayor exactitud un uso más racional de recursos y una orientación más acertada de los esfuerzos del desarrollo.

Sin embargo, si era el deseo del Gobierno de obtener de la planificación nacional resultados prácticos más inmediatos a corto plazo de esos esfuerzos, deberían entonces haberse adoptado una metodología diferente, menos elaborada y más pragmática en la aplicación de la planificación para acelerar el desarrollo.

/Es precisamente

Es precisamente en relación a esta situación, que el actual Presidente de la República de Nicaragua, General de División Anastasio Somoza Debayle ha examinado la situación de la planificación nacional y ha realizado algunos cambios necesarios para hacerla más práctica y expedita.

Por una parte las urgentes necesidades nacionales reclaman una acción inmediata y no se considera aconsejable embarcarse en largos y elaborados estudios, sobre todo si tienen el agravante de requerir un número apreciable de recursos humanos calificados y de los cuales existen una escasez notoria en casi todos los campos de la actividad económica nacional. En consecuencia, como primera medida de este cambio en la política de planificación, el Señor Presidente de la República ha dispuesto una reducción de los recursos económicos destinados a la planificación detallada de cuentas globales y sectoriales y parte de estos recursos se han transferido a otras actividades de productividad más inmediata. Por otra parte el énfasis mayor en el Programa del Gobierno del Señor Presidente se encuentra en algunos proyectos y programas agropecuarios, de infra-estructura, y sociales, los cuales los considera de necesidad impostergable. De acuerdo con esta nueva política de planificación, el Señor Presidente de la República ha nombrado un Comité Coordinador de los Programas de la Alianza para el Progreso integrado por el Ministro de Economía, Industria y Comercio, el Presidente del Banco Central y el Secretario de la Presidencia de la República. Este Comité que tendrá las funciones de un Comité de Coordinación Económica está actualmente empeñado en que los organismos ejecutivos del Gobierno elaboren un suficiente número de estos proyectos de alta prioridad para el desarrollo, de gestionar su financiamiento y de acelerar su pronta ejecución. Además de estos esfuerzos de "acción inmediata" del Comité de Coordinación Económica, las principales instituciones del Estado están preparando programas anuales de trabajo ajustados a las directrices fijadas por el Señor Presidente de la República y que contienen además los programas que realizarán dichas instituciones durante el año para dar cumplimiento con "Unidad de Propósitos" a los ofrecimientos que el Señor Presidente de la República ha hecho al pueblo de Nicaragua.

/Esta es

Esta es en resumen la experiencia de Nicaragua en cuanto a la ejecución de planes de desarrollo. Prácticamente es relativamente poco lo que se ha ejecutado en materia de planificación y actualmente el Gobierno está iniciando una nueva modalidad en la aplicación de la técnica de planificación a los esfuerzos para acelerar el desarrollo. Sólo con el tiempo y la experiencia se tendrán mejores elementos de juicio para adoptar la técnica de planificación a las características propias de la economía nicaragüense y obtener así los más óptimos resultados.

La metodología que el actual Gobierno está imponiendo al Sistema de Planificación, que da énfasis a la formulación y ejecución de programas y proyectos específicos, es de carácter complementario pero diferente, en relación con la primera fase, cuyo esfuerzo se orientó hacia la elaboración de los diagnósticos generales y planes globales o agregativos. La fase presente iniciada con el actual Gobierno, la que pudiéramos llamar de "Concreción operativa", reclama lógicamente de parte de los organismos del Sector Público una estructura organizacional suficientemente capaz y flexible y una dinámica adecuada para poder proporcionar el volumen de proyectos concretos y al mismo tiempo ser receptivos a las ideas o sugerencias que en relación con los mismos provengan de cualquier nivel de decisión en los diferentes sectores.

En orden a lo anterior, se han reestructurado algunos organismos y dependencias del Sector Público, a fin de dotarlos de la capacidad necesaria para que operen con el grado de eficacia requerido. Parte importante de tal reestructuración tiene que incluir el fortalecimiento de las "unidades de programación" de los organismos y dependencias del Sector Público y el establecimiento de las que sean necesarias en aquellos organismos donde no existen, no obstante estar vinculados con la justificación de prioridades y con las labores de programación, ejecución o evaluación de programas de desarrollo. El darle más énfasis a las "unidades de programación" facilitará sin duda la elaboración de proyectos, mejor confeccionados y coordinados, lo que hace realizable la estructuración de un "Presupuesto por programas" más efectivo. Lo anterior, unido a procedimientos presupuestarios más adecuados facilitará también el ejercicio de un control y por ende, permitirá a los niveles de decisión adoptar las medidas de ajustes o rectificaciones sobre la marcha misma de la ejecución de los proyectos.

/Por otra

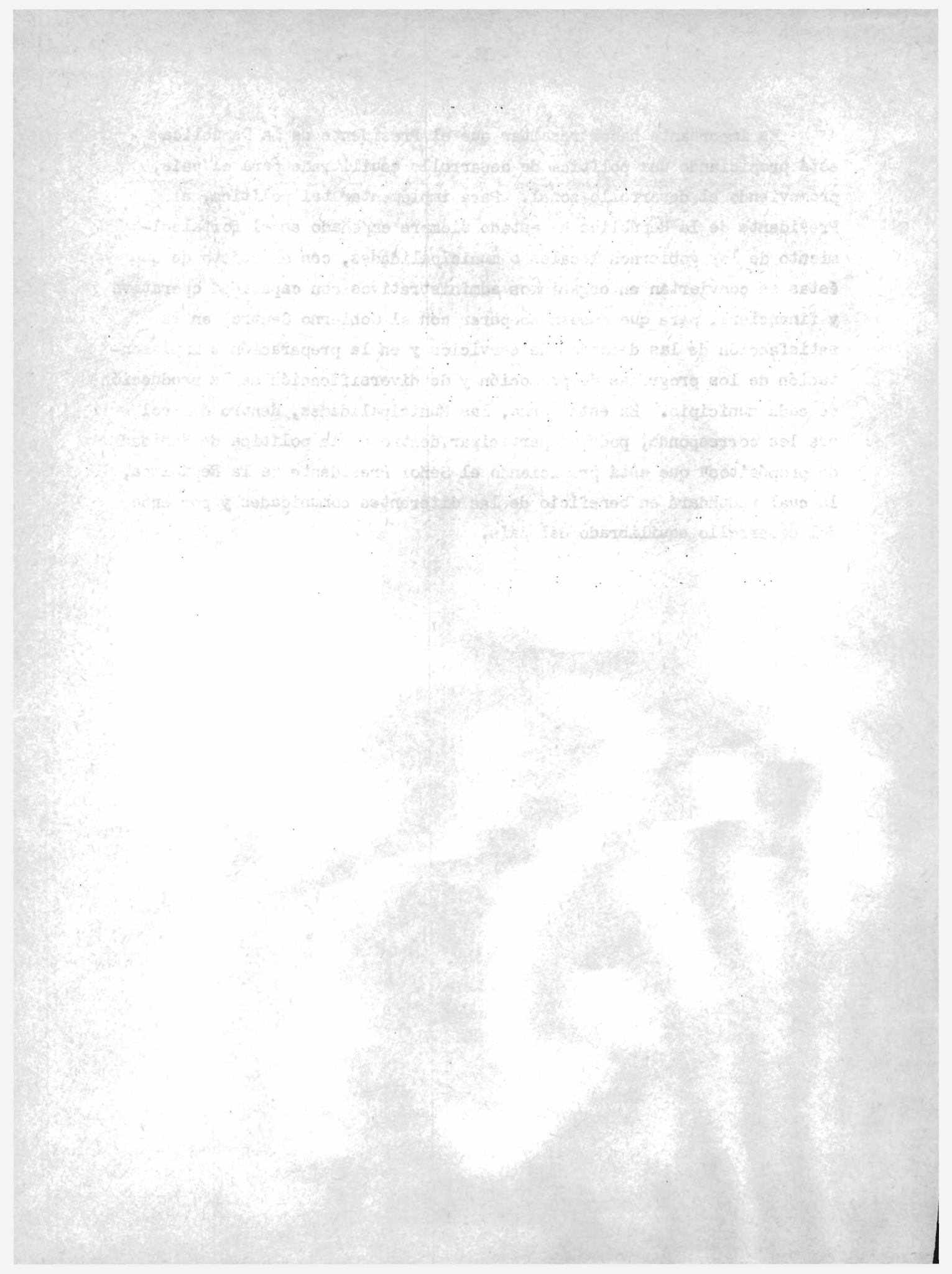
Por otra parte, como la formulación y ejecución de los proyectos específicos rebasan a menudo las atribuciones de un sólo organismo y siendo la estructura del Sector Público compleja, ya que los organismos que lo integran varían unos de otros en cuanto al grado de centralización o descentralización que poseen y en cuanto a la naturaleza de las funciones que les están atribuidas, desde el inicio mismo de su período Presidencial, el Presidente de la República ha propiciado una coordinación tanto vertical como horizontal, basándola en su política gubernamental orientada hacia la "unidad de propósitos" la que implica necesariamente que la acción y esfuerzo de todos los organismos del Sector Público responsabilizados con uno o más proyectos convengan hacia la mayor eficacia en la implementación de los mismos.

Si bien es cierto, que nos encontramos en la etapa de concretar la acción a nivel de proyectos específicos, ello no significa que en Nicaragua se desatienda en forma absoluta las funciones de Planficación encaminadas a proporcionar los criterios básicos y orientadores de lo macroeconómico. Lo anterior, constituye una parte importante de las actividades del organismo central de Planficación, la que además de cooperar en la coordinación de los proyectos, proporciona la información estadística que revela la situación de los sectores económicos y sociales en un momento determinado y las proyecciones del comportamiento de éstos en forma agregativa o macroeconómica. Dada la nueva modalidad, la Oficina de Planificación está tratando de utilizar al máximo los recursos humanos capacitados con los que cuenta para trabajar en forma coordinada y constante con los organismos directamente a cargo de los programas y proyectos.

Con el objeto de lograr una mayor coordinación en el sistema de estadísticas nacionales y un mejoramiento en la calidad y oportunidad de las mismas, el Presidente de la República está tratando de racionalizar los sistemas que producen la información requerida para el desarrollo económico del país. Se ha establecido la centralización y mecanización en el procesamiento de toda la información que requieren los organismos para elaborar los estudios y proyectos de desarrollo.

/Es importante

Es importante hacer resaltar que el Presidente de la República está propiciando una política de desarrollo equilibrado para el país, promoviendo el desarrollo zonal. Para implementar tal política, el Presidente de la República ha estado siempre empeñado en el fortalecimiento de los gobiernos locales o municipalidades, con el objeto de que éstas se conviertan en organismos administrativos con capacidad operativa y financiera, para que puedan cooperar con el Gobierno Central en la satisfacción de las demandas de servicios y en la preparación e implementación de los programas de promoción y de diversificación de la producción de cada municipio. En esta forma, las Municipalidades, dentro del rol que les corresponde, podrían participar dentro de la política de "unidad de propósitos" que está propiciando el Señor Presidente de la República, la cual redundará en beneficio de las diferentes comunidades y por ende, del desarrollo equilibrado del país.



NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Original: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)

ISDP.3/B/R.18

Santiago, Chile; 18-29 de marzo de 1968

EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA FISCAL Y EL PROCESO INFLACIONARIO

por

Cristián Ossa
Oficina de Planificación Nacional
Presidencia de la República de Chile

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la Organización con la cual el autor está asociado.

EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA FISCAL Y EL PROCESO INFLACIONARIO

Cristián Ossa

En Chile el gasto fiscal es considerable, representó un 23% del PGB en el sexenio 1962-1967. Dados los programas de desarrollo económico y social en el próximo trienio, difícilmente cabe esperar una reducción en estos gastos. Muy por el contrario, pese a las dificultades de financiamiento - derivadas tanto de factores políticos como económicos - es probable que dicho porcentaje continúe creciendo.

Esto permite apreciar la importancia que el Sector Fiscal tiene en un país como Chile. En todo caso, y como información adicional, cabe señalar que en la actualidad el Sector Público efectúa adiciones brutas al capital nacional que conforman cerca del 55% de la Inversión Geográfica Bruta y financia, además, un 25% del total de la inversión efectuada por el Sector Privado en el país.

La magnitud relativa de los recursos mencionados implica la necesidad de una asignación muy cuidadosa con el fin de lograr que los programas sectoriales se vayan cumpliendo de acuerdo a las prioridades planteadas en un Plan de Desarrollo o en un conjunto de directivas gubernamentales. La expresión cuantificada de la asignación se explicita en el Presupuesto Fiscal de cada año. Dicho Presupuesto se acuerda a la altura de fines del año anterior y comienzos del año en que regirá, y se caracteriza por presentar los distintos rubros en valores nominales.

Ahora bien, en dicha presentación, implícitamente está consultada una tasa de inflación. Dicha tasa, en la realidad, puede

diferir sustancialmente de la tasa implícita provocando con ello una serie de trastornos tanto desde el punto de vista de los ingresos como de los egresos fiscales.

Hasta el momento, bastante se ha escrito e investigado sobre los efectos del proceso inflacionario tanto en los gastos como ingresos fiscales; e incluso se ha podido discriminar en el sentido de detectar efectos diferenciados con tasas de inflación crecientes y decrecientes. Estas investigaciones, normalmente han derivado en una serie de recomendaciones de política destinadas a lograr una mayor flexibilidad ya sea en la estructura misma del sistema o en las decisiones relativas a la formulación presupuestaria. También junto con estas investigaciones se han desarrollado estudios teóricos y empíricos sobre los efectos de los gastos e ingresos fiscales - o del Sector Público - sobre el mismo proceso inflacionario y el endeudamiento externo.

Sin embargo, existe un campo que no se ha estudiado con suficiente amplitud y es el que se refiere a los ajustes de corto plazo - inferiores a un año - que deben realizarse en los programas de gasto fiscal, debido a la diferencia que podría existir entre la tasa de inflación prevista y la tasa de inflación que se va registrando en el curso del año. En otras palabras, lo que se desea hacer explícito es que las diferencias entre las tasas de inflación previstas y las efectivas, pueden ser sustanciales; lo cual traería como consecuencia una alteración importante en los objetivos que el Presupuesto consulta, pues los montos nominales programados tienen un distinto significado en términos reales para diversas tasas de inflación. A modo de ejemplo, supongamos que en el año inicial el gasto corriente del Sector Fiscal era 100 y que

para el próximo año se programa un aumento real de 5% y se espera una tasa de inflación de 15%. Ello nos hace concluir que el gasto corriente debiera alcanzar un nivel de 120,75 y que por lo tanto debieran consultarse oportunamente en el Presupuesto los recursos para hacerles frente. Supongamos ahora que la tasa de inflación, en vez de aumentar 15% como se esperaba, crece en un 20%. Si se mantiene el gasto programado en términos nominales, lo más probable, es que dada la estructura del gasto corriente (Ver Cuadro Nº1) los programas involucrados no se vean afectados significativamente. En otras palabras, el hecho que la mayor parte del gasto corriente esté conformado por remuneraciones y otros rubros - pagos previsionales, asignación familiar, transferencias - que implican fundamentalmente pagos contractuales directos o indirectos a las personas, permite no alterar el nivel del gasto y obtener un volumen de servicios del factor trabajo equivalente al programado. El único rubro que sí se ve afectado considerablemente es "Compra de Bienes"; para obtener un volumen físico equivalente al programado se haría necesario reajustar el gasto presupuestado en 5% aproximadamente. Como este rubro representa sólo un 10% del total de gastos corrientes, estos gastos debieran reajustarse en un 0,5% lo cual es evidentemente un porcentaje ínfimo.

O sea que, a priori, podría pensarse que el gasto corriente presupuestado considerado en forma aislado no implicaría reajustes de consideración para cumplir el programa cuando la tasa de inflación prevista es inferior a la efectiva. Sin embargo, hay un factor aún no analizado; es el hecho que este gasto implica ingresos de los trabajadores del Sector Fiscal. Si el Programa consulta explícitamente una política de distribución de ingresos, ésta no se cumpliría debido a que el poder

de compra consultado para este grupo; al mantenerse los ingresos nominales y existiendo una tasa de inflación efectiva superior a la prevista, se reduce significativamente. En la medida que dentro del Programa los objetivos de redistribución aparezcan como prioritarios, se haría necesario reprogramar el gasto corriente presupuestado y, en consecuencia, los gastos de capital y los ingresos.

En el ejemplo anterior no se han considerado ni los ingresos ni los gastos de capital. Es evidente que la diferencia entre la tasa de inflación prevista y la efectiva también tiende a traducirse en diferencias apreciables entre los ingresos y gastos de capital reales programados e ingresos y gastos de capital reales efectivos. En el caso de los ingresos corrientes que están conformados casi en su totalidad por ingresos tributarios (Ver Cuadro Nº2), se puede argumentar que la tasa de inflación del año en curso no afecta el nivel nominal de impuestos directos consultados a excepción de aquellos relacionados con ingresos devengados y tributados dentro del año. Ello se debe a que su recaudación depende de la gestión de los diferentes agentes económicos en el año anterior y al hecho que de existir fórmulas de reajuste en su recaudación, dicho reajuste se efectúa conforme a la tasa de inflación registrada en ese año. En cambio, los impuestos indirectos son bastante flexibles y cualquier diferencia sustancial entre la tasa de inflación prevista y la efectiva debiera traducirse en diferencias significativas entre los tributos indirectos consultados y los efectivamente obtenidos. Los ingresos de capital que aparecen en el Cuadro Nº3 se han clasificado en dos partidas; Préstamos Internos - incluyendo ingresos propios y recuperaciones que son insignificantes y Variaciones de Caja que son en

cierto sentido un crédito interno - y Préstamos Externos. Si existe una diferencia considerable entre la variación prevista de los precios y la variación efectiva, las cifras presupuestarias consultadas para estas dos partidas pueden perder toda significación. Los préstamos internos son en su mayor parte créditos del sistema monetario - principalmente Banco Central - al Fisco. Estos créditos dependen - principalmente - de la política monetaria, la que tiende a ajustarse en plazos muy breves a la tasa de inflación que se va observando mes a mes. Las Variaciones de Caja son, a su vez, movimientos que a diario permiten balancear entradas y gastos y para las cuales se espera un saldo neto insignificante en el curso del año; sin embargo, debido a las discrepancias entre la tasa de inflación prevista y la efectiva, es muy posible que este rubro actúe como compensador y resulte al fin del año un saldo neto que no diga ninguna relación con el saldo neto presupuestado. Los Préstamos Externos están condicionados contractualmente, algunas veces, a un comportamiento fiscal determinado. Dicho comportamiento se cuantifica y califica en términos nominales. Ello trae como consecuencia que resultados fiscales efectivos distintos a los presupuestados a lo largo del año - causados por una errada previsión de la tasa de inflación - se traduzcan en un desembolso de créditos externos diferentes a los programados. Otras veces, estos créditos dependen del grado de confianza previsto y, por lo tanto, de la tasa de inflación esperada. Variaciones considerables de la tasa efectiva en relación a la esperada debieran derivar, entonces, en una concesión de dichos créditos distinta a la consultada en el Presupuesto.

Los gastos de Capital aparecen desglosados en aportes para Inversión Pública y Amortizaciones. Estas últimas conforman un porcentaje

poco importante y debido a las posibilidades de reprogramación en los pagos es probable que - en plazos cortos - actúen como cuentas compensadoras y permitan los ajustes necesarios requeridos por desviaciones entre la tasa de inflación prevista y la efectiva. Los fondos destinados a Invesión Pública conforman en el caso de Chile un 85% del gasto de capital del Sector Fiscal y representan un 38% del total de la Inversión Geográfica Bruta. Siendo esta variable y su asignación sectorial la base de cualquier Programa de Desarrollo, cabe argumentar que uno de los principales problemas que enfrentan los países con procesos inflacionarios es adecuar, en el corto plazo, un presupuesto relativamente rígido de ingresos y gastos fiscales a cambios en las condiciones de inversión que se derivan de un pronóstico errado acerca de la tasa de inflación. Los cambios mencionados dicen relación con la variación de aportes en moneda nacional y extranjera disponibles para inversión y - por el lado de los gastos - dependen de: la composición sectorial de la inversión, los tipos de bienes de capital involucrados, las variaciones de precios que afrontan cada uno de ellos y el sistema utilizado para contratar la inversión.

Lo anterior a primera vista puede parecer algo sin importancia, pues - como ya se ha mencionado - existen ciertos rubros de gastos e ingresos que son bastante flexibles, lo que permite ajustes monetarios significativos. Sin embargo, la flexibilidad financiera en dichos rubros no va necesariamente acompañada de una adecuada flexibilidad programática en otros. Esto implica que algunos programas prioritarios pueden verse resentidos aún cuando otros programas - de importancia secundaria - se cumplan en su totalidad. Si este fuera el caso, se estaría en el peor de los dos mundos; no sólo no se cumpliría el programa en su totalidad, sino que además - a causa del impacto discriminado - debieran

sacrificarse programas prioritarios. Junto a esto, también es importante señalar que son los resultados efectivamente obtenidos - y no los presupuestados - los que presionan por rigidizar la situación del año siguiente, tendiendo así a transformar una desviación programática de corto plazo en una de largo plazo. En lo que sigue expondremos en cifras la experiencia chilena en el último sexenio.

En el Cuadro que aparece a continuación se presentan los incrementos promedios anuales y Diciembre a Diciembre de los diversos índices de precios. En Chile en el año 1961, prácticamente los índices de precios no sufrieron variación. A partir del año 1962 se observa un repunte del proceso inflacionario que se prolonga hasta el año 1963. La tasa de inflación del año 1964 no difiere considerablemente de la del año que le antecede, disminuyendo paulatinamente en los años 1965 y 1966. En el año 1967, aún cuando la tasa promedio decrece, la variación Diciembre a Diciembre supera a la del año anterior.

VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC), INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR (IPM) Y DEFLACTOR IMPLICITO DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO

Variaciones (%)	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67
IPC Dic.-Dic.	27.7	45.4	38.4	25.9	17.0	21.9
IPM Dic.-Dic.	26.8	45.4	43.7	24.5	19.6	19.7
(1/3 IPC+2/3 IPM)Dic-Dic.	27.0	45.4	41.9	24.9	18.8	20.4
Deflactor implícito PGB	14.1	42.5	44.6	32.3	26.0	19.3 (1)
IPC promedio año	13.9	44.3	46.0	28.8	22.9	18.1
IPM promedio año	8.3	53.7	50.6	24.3	22.9	19.3
(1/3 IPC+2/3 IPM)prom.año	10.1	50.6	49.0	25.8	22.9	18.9

(1) Estimado.

Ahora bien, no es fácil conocer cuál es la tasa de inflación prevista en los Presupuestos sancionados durante este período, ya que generalmente no se ha hecho una explicitación de la variación de precios esperada. Sin embargo, los antecedentes de precios ya expuestos junto a ciertos pronunciamientos en torno a las metas de estabilización, permiten apreciar en qué sentido han diferido las tasas de la inflación previstas - e implícitas en el Presupuesto - y las efectivas. En los años 1965, 1966 y 1967 las metas de estabilización consultadas en la preparación del Presupuesto fueron alrededor del 25% para 1965, 15% para 1966 y 12% para 1967. Ello indica que, en todo caso, las tasas de inflación efectivas en los años 1966 y 1967 fueron superiores a las que se tuvo en cuenta cuando se sancionó el Presupuesto. Para los años 1962, 1963 y 1964 no existió un pronunciamiento acerca de las tasas de inflación esperadas; de todos modos, y en forma algo aventurada diremos que en el año 1962, la tasa de inflación esperada superó a la tasa efectiva y en los años 1963 y 1964 sucedió lo contrario. Para el año 1962, esta apreciación se basa en dos hechos; por un lado, las expectativas creadas en torno al proceso inflacionario a fines del año 1961 y, por otro lado, los aumentos nominales de gasto fiscal presupuestados. Prácticamente en los tres primeros trimestres del año 1961 surgieron presiones tendientes a devaluar el Escudo y, ya en el mes de Octubre, se suscitó un debate nacional sobre la conveniencia de tal medida; sin embargo, con el fin de mantener la política de estabilización y a pesar del deterioro de reservas, nada se hizo hasta el mes de Diciembre. A esa fecha, las reservas se habían agotado y ello condujo a la paralización transitoria de las actividades de Comercio Exterior y a la creación de dos áreas cambiarias: la oficial que era

controlada y la de corredores. En esta última, en menos de un mes el tipo de cambio subió en alrededor de 35%. El Presupuesto para el año 1962, en relación a las cifras efectivas y presupuestarias del año 1961 que eran bastante similares, consultaba un crecimiento nominal de gastos corrientes y de capital del orden de 30%; suponiendo que las metas reales de crecimiento del gasto fiscal hayan sido del 8% - cosa bastante difícil de aceptar dada la filosofía más bien liberal del equipo gobernante a esa fecha - el aumento nominal del 30% implicaba un crecimiento esperado en los precios superior al 20% como promedio anual y al 40% si se considera el período Diciembre 1961 - Diciembre 1962. La tasa efectiva en el año 1962 fue inferior al 14% promedio anual y al 28% Diciembre - Diciembre, lo que indicaría que la tasa prevista fue superior a la efectiva.

En los años 1963 y 1964, pese a todos los esfuerzos por lograr una relativa estabilización y pese a formular Presupuestos con crecimientos nominales del orden del 25% en cada año, la tasa de inflación llegó a niveles cercanos al 45%, lo que nuevamente indicaría una sustancial diferencia entre la inflación prevista y la efectiva.

En base a lo anterior, se podría suponer entonces que en el año 1962 la tasa de inflación prevista superó a la efectiva en alrededor de 12% si se considera el crecimiento anual y 6% si se considera el crecimiento promedio entre años; asimismo la tasa de inflación efectiva habría superado a la prevista en más de 10% en los años 1963 y 1964 y en cifras del orden del 4% y 8% en 1966 y 1967 respectivamente. Aceptando esto se podría formular una primera hipótesis de trabajo en los siguientes términos: dadas las diferencias ya mencionadas, cabría esperar que, ceteris paribus, las cifras efectivas debieran discrepar positivamente en los años

1963, 1964, 1966 y 1967 y negativamente en el año 1962; estas discrepancias debieran ser significativamente mayores que las del año 1965 ya que en este año prácticamente no hubo diferencia entre la tasa de inflación prevista y la efectiva. Asimismo, dado el impacto discriminado de una errada previsión en el crecimiento de los precios sobre los diversos rubros, ceteris paribus, debiera observarse que la discrepancia por rubro - diversas partidas componentes de los gastos e ingresos - fuera significativamente mayor que la discrepancia media.

En este momento, se está en proceso de recolección de información básica y de formulación de un modelo que permita detectar variaciones significativas desde un punto de vista estadístico. La información obtenida a la fecha se presenta a continuación en los Cuadros Nº 1, 2, 3.y 4 y en el Cuadro Nº5 se muestra un cálculo de las diferencias porcentuales entre los valores efectivos y los presupuestados. Las diferencias allí detectadas son evidentemente considerables. En todo caso, es importante señalar que en general en los rubros de ingresos y gastos de capital es donde se observa mayores discrepancias. Estas discrepancias, al igual que las detectadas para las cuentas corrientes, no derivan sólo de errores en la previsión de la tasa de inflación, sino que también se deben a diversos factores de índole política y económica. Entre los primeros cabe mencionar la estabilidad y el poder efectivo - frente a los diversos grupos de presión - del equipo de Gobierno y, entre los segundos, tal vez lo más importante sean las variaciones no previstas del precio del Cobre en el mercado internacional.

Conclusiones preliminares. Las páginas anteriores permiten deducir la importancia de una adecuada previsión acerca de la tasa de inflación. Es claro, que el proceso de programación a nivel global debe efectuarse en valores reales y, por lo tanto, la parte del cumplimiento que corresponde al Sector Fiscal debe hacerse en iguales términos. Esto permite conocer cuál es la asignación efectiva de recursos que se pretende que capte y distribuya el Fisco, como asimismo el impacto que esto tiene sobre el resto de la economía. Ahora bien, a pesar de la necesidad de formular un Presupuesto en valores reales, no es menos cierto que éste debe ser presentado en valores nominales y, por lo tanto, es indispensable tener una idea acerca de cuál será la tasa de inflación para su período de vigencia. Con este fin en aquellos países donde las causas de la inflación pueden detectarse fácilmente se puede utilizar, el instrumental tradicional de análisis para efectuar una proyección adecuada. Sin embargo, en aquellos países subdesarrollados donde la inflación es crónica tal vez lo más adecuado sea atacar el problema desde varios ángulos. Así, junto con emplear el modelo de la brecha inflacionaria de demanda y el modelo cuantitativista - posiblemente con un valor no constante de la velocidad ingreso sino que dependiente de la tasa de inflación - se podría utilizar un modelo de inflación de costos, lo cual permite detectar presiones inflacionarias provenientes de desequilibrios estructurales.

Este ejercicio - que debe hacerse para formular el Presupuesto - también debiera realizarse cada tres o cuatro meses, para controlar el proceso y prever con debida anticipación las desviaciones de la tasa de inflación que implican dificultad para el cumplimiento del Programa en ciertas áreas.

Lo anterior requiere, a su vez, un buen conjunto de indicadores suficientemente actualizados en materia de precios, nivel de actividad,

variables monetarias situación fiscal, remuneraciones, tipo de cambio situación de Comercio Exterior y tasa de desocupación. En general, los países actualmente están derivando a la formulación de planes operativos y dichos indicadores se están construyendo, permitiendo con esto efectuar en base a antecedentes adecuados el análisis que aquí se ha propuesto.

CUADRO Nº 1.

GASTOS CORRIENTES EFECTIVOS Y PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR FISCAL

(Millones de escudos)

AÑO	1962		1963		1964		1965		1966		1967	
Remuneraciones Asignación Familiar y Pagos Previsionales	476	465*	595	588	907	721	1374	1394	2019	1911	2485	2570
Compra de Bienes	83	99	134	132	177	184	283	270	405	348	427	453
Transferencias al Sector Privado	53	67	74	46	100	71	126	100	183	178	270	230
Transferencias al Sector Público	275	255	340	335	519	410	868	698	1271	947	1468	1243
Intereses	14	26	36	35	51	60	71	90	63	66	96	96
TOTAL	901	912	1179	1136	1754	1446	2722	2552	3941	3450	4746	4592

* Para cada año, las cifras de la izquierda son cifras efectivas y las de la derecha son presupuestarias.-

FUENTE: Antecedentes elaborados por la División Gobierno General y División de Programación Financiera de ODEPLAN, en base a la Ley de Presupuesto de cada año y los Balances Consolidados del Sector Público, preparados por la Dirección del Presupuesto.

C U A D R O Nº 2.

INGRESOS CORRIENTES EFECTIVOS Y PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR FISCAL.

(Millones de escudos).

AÑO	1962		1963		1964		1965		1966		1967	
Impuestos Directos	333	353*	472	474	792	671	1364	1202	2167	1802	2489	2465
a) Gran Minería	112	84	167	144	257	192	407	382	809	531	824	824
b) Resto	221	269	305	330	535	479	957	820	1358	1271	1665	1641
Impuestos Indirectos	572	578	811	704	1147	1037	1758	1629	2888	2300	3886	3390
a) Compraventa	187	190	280	227	499	380	768	662	1117	990	1574	1358
b) Importaciones	188	184	257	234	286	282	428	453	930	543	1042	1032
c) Resto	197	204	274	243	362	375	562	514	841	767	1270	1000
Venta de Bienes y Servicios y Otros Ingresos	52	81	71	94	100	111	244	178	224	261	258	338
T O T A L	957	1012	1354	1272	2039	1819	3366	3009	5279	4363	6633	6193

* Para cada año, las cifras de la izquierda son cifras efectivas y las de la derecha son presupuestarias

FUENTE: id. Cuadro Nº 1.



C U A D R O Nº 3.

INGRESOS DE CAPITAL EFECTIVOS Y PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR FISCAL.

(Millones de escudos)

A Ñ O	1962		1963		1964		1965		1966		1967	
Préstamos Internos Ingresos Propios, Recuperaciones y Variaciones de Caja	168	135*	172	255	326	225	332	441	149	568	200	149
Préstamos Externos	147	288	253	361	211	277	461	683	500	706	208	480
T O T A L	315	423	425	616	537	502	793	1124	649	1274	408	629

* Para cada año, las cifras de la izquierda son efectivas y las de la derecha son presupuestarias.

FUENTE: id. Cuadro Nº 1.

C U A D R O Nº 4.

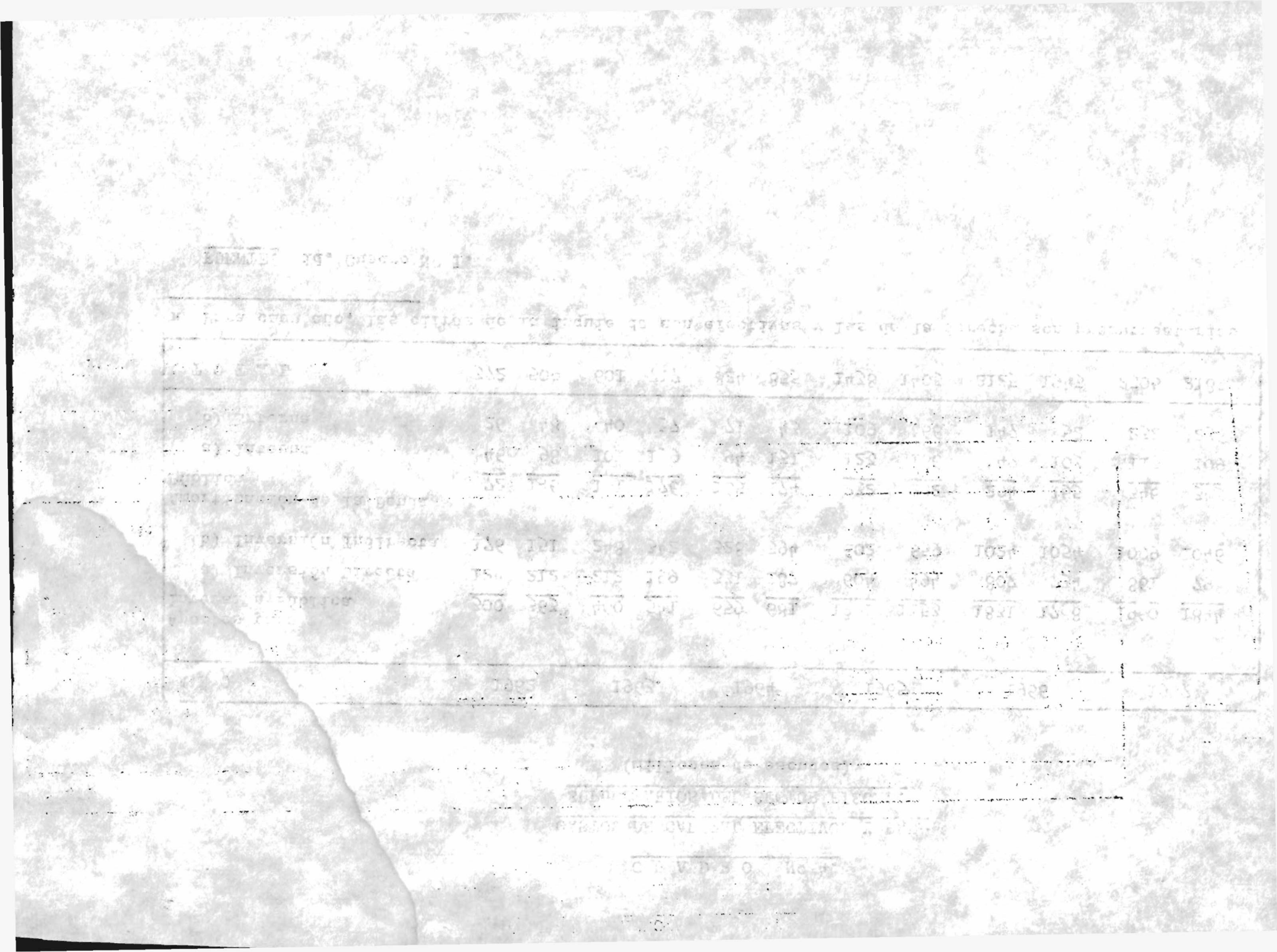
GASTOS DE CAPITAL EFECTIVOS Y PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR FISCAL.

(Millones de escudos)

AÑO	1962		1963		1964		1965		1966		1967	
Aportes para Inversión Pública	300	363*	460	541	659	681	1206	1153	1831	1788	1960	1844
a) Inversión Directa	124	212	212	199	331	287	604	494	807	734	861	798
b) Inversión Indirecta	176	151	248	342	328	394	602	659	1024	1054	1099	1046
Amortización de la Deuda Pública	72	146	141	176	165	174	232	252	294	155	346	345
a) Interna	46	98	101	139	94	131	123	186	147	103	113	109
b) Externa	26	48	40	37	71	43	109	66	147	52	232	236
T O T A L	372	509	601	717	824	855	1438	1405	2125	1943	2306	2189

* Para cada año, las cifras de la izquierda son efectivas y las de la derecha son presupuestarias

FUENTE: id. Cuadro Nº 1.



C U A D R O Nº 5

VARIACION PORCENTUAL DE LAS CIFRAS EFECTIVAS EN RELACION A LAS PROGRAMADAS PARA LOS DIVERSOS RUBROS DEL PRESUPUESTO FISCAL.

AÑO	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Rem. Asig. Fam. y Pag. Prev.	2.4	1.2	25.8	-1.4	5.7	-3.3
Compra de bienes	-16.2	1.5	-3.8	4.8	16.4	-5.7
Transf. al Sector Privado	-20.9	60.9	40.8	26.0	2.8	17.4
Transf. al Sector Público	7.8	1.5	26.6	24.4	34.2	18.1
Intereses	-46.2	2.9	-15.0	-21.1	-4.5	0.0
Total Gastos Corrientes	-1.2	3.8	21.3	6.7	14.2	3.4
Impuestos Directos	-5.7	-0.4	18.0	13.5	20.3	1.0
a) Gran Minería	33.3	16.0	33.9	6.5	52.4	0.0
b) Resto	-17.8	-7.6	11.7	16.7	6.8	1.5
Impuestos Indirectos	-1.0	15.2	10.6	7.9	25.6	14.6
a) Compraventa	-1.6	23.3	31.3	16.0	12.8	15.9
b) Importaciones	2.2	9.8	1.4	-5.5	71.3	1.0
c) Resto	-3.4	12.8	-3.5	9.3	9.6	27.0
Venta de Bs. y Ss. y Otros Ing.	-35.8	-24.5	-9.9	37.1	-14.2	-23.7
Total ingresos Corrientes	5.4	6.4	12.1	11.9	21.0	7.1
Prést. Int. Ing. Prop. Rec. y Var. de Caja	24.4	-32.5	44.9	-24.7	-73.8	34.2
Préstamos Externos	-49.0	-29.9	-23.8	-32.5	-29.2	-56.7
Total ingresos de Capital	-25.5	-31.0	7.0	-29.4	-49.1	-35.1
Aportes para Inv. Pública	-17.4	-15.0	-3.2	4.6	2.4	6.3
a) Inversión Directa	-41.5	6.5	15.3	22.3	9.9	7.9
b) Inversión Indirecta	16.6	-27.5	-16.8	-8.6	-2.8	5.1
Amortización de la Deuda Pública	-50.7	-19.9	-5.2	-7.9	89.7	0.3
a) Interna	-53.1	-27.3	-28.2	-33.9	42.7	3.7
b) Externa	-45.8	8.1	65.1	65.2	182.7	9 -1.7
TOTAL GASTOS DE CAPITAL	-26.9	-16.2	-3.6	2.3	9.4	5.3

FUENTE: Cuadros Nº 1, 2, 3 y 4.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile, 18 al 29 de marzo de 1968

ISDP.3/B/R.32 9

EL PROCESO DE PLANIFICACION EN EL PARAGUAY: ASPIRACION Y REALIDAD

por

Epifanio Salcedo C.

El Seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

EL PROCESO DE PLANIFICACION EN EL PARAGUAY: ASPIRACION Y REALIDAD 1/

La adopción del sistema de planificación como instrumento de acción racional de gobierno puede considerarse como el más serio intento realizado en los últimos años en el campo socio-económico. Llevado al nivel de las realizaciones concretas, este esfuerzo no pudo cumplir los propósitos perseguidos, con la plenitud y con la eficacia deseada. Es que la decisión de utilizar la planificación nacional como instrumento para lograr un más rápido desarrollo económico y social del país, debe contar con factores que permitan la implementación de mecanismos de información, análisis, decisión y coordinación de las acciones que facilite optimizar el uso de los recursos existentes, aumentar la capacidad operativa de la administración pública y privada para minimizar el costo social de las transformaciones estructurales en el quehacer nacional.

Atendiendo a la realidad socio-política del país, de algunas décadas atrás, por supuesto, era casi imposible pretender lograr en el corto plazo la incorporación de cambios positivos en la conducta del hombre frente a la planificación en los distintos niveles de decisión. Se presentaron etapas críticas en la formulación y ejecución de una política de desarrollo programado. Era evidente el desconocimiento de lo que implicaba la adopción de un nuevo método de trabajo que contrastaba con la política tradicional de la administración. Es lógico pues que una actualización rigurosa de los procedimientos de acción requeridos para acometer las realizaciones estipuladas en la política de desarrollo concebida en los planes, exigiera cambios en la mentalidad de los dirigentes y una jerarquización de los planteamientos y de la solución de los problemas de mayor trascendencia en el campo económico y social.

1/ El trabajo pretende exponer algunas observaciones y experiencias acerca del proceso de planificación en Paraguay. Las ideas y referencias vertidas no responsabilizan a la Secretaría Técnica de Planificación.

/De acuerdo

De acuerdo con la experiencia vivida en el Paraguay, se puede observar algunos aspectos básicos que caracterizaron el proceso de Planificación y que aún subsisten con caracteres bien definidos. Los puntos más importantes que permiten explicar las limitaciones y logros realizados en la implantación del sistema de planificación pueden sintetizarse en las siguientes etapas:

1. Las condiciones institucionales y políticas.
2. La formulación del plan.
3. La ejecución del plan y
4. Control y evaluación.

1. Condiciones institucionales y políticas

El Paraguay tal vez sea en el ámbito de América Latina uno de los pocos países cuya conyuntura ofrece las mejores condiciones para la implantación del sistema de planificación. La referencia a las condiciones institucionales y políticas, está considerando un proceso en el cual se destacan varios aspectos vinculados con la organización institucional y la administración pública, los recursos humanos y financieros y los mecanismos de acción y coordinación existentes. Los requisitos y factores favorables que condicionaron el proceso dentro de un marco de diálogo y de aceptación concertada fueron los siguientes:

a) El derecho constitucional establece en el país una administración centralizada del gobierno.
b) La estructura económica y social no presenta mayores complejidades en su magnitud y alcance.
c) El mantenimiento de la estabilidad político-institucional en los últimos diez años.
d) La estabilidad monetaria y el equilibrio financiero externo, que fueron conquistas importantes para recuperar la confianza de los empresarios nacionales y extranjeros.
e) El elevado concepto de unidad nacional, sustentado por la homogeneidad de su población, su larga lucha por la independencia política y la superación de su mediterraneidad.
f) La ausencia de una estructura social rígida que impide la movilidad horizontal y vertical.

/Estos elementos

Estos elementos favorables y otros más, permitieron que al firmarse la carta de Punta del Este se pudiera decidir la creación de la Secretaría Técnica de Planificación en 1963, como un organismo dependiente de la Presidencia de la República y con la principal función de asesoramiento del poder ejecutivo en la formulación de una política nacional de desarrollo para el largo plazo.

El nivel jerárquico y las funciones atribuidas al organismo planificador, limitaron su campo de acción a la tarea de investigación de los problemas socio-económicos del país, de la formulación y coordinación de las distintas políticas globales y sectoriales y de asesoramiento del Consejo Nacional de Coordinación Económica en las cuestiones relacionadas con las decisiones de carácter económico y social.

Dentro de ese marco institucional, la Secretaría Técnica de Planificación ha iniciado su labor y ha preparado dos planes bienales de desarrollo que corresponden a los períodos 1965/66 y 1967/68. Dichos planes tenían una cubertura global y sectorial, con especificaciones muy detalladas para el sector público, porque el gobierno debía asumir la mayor parte de la responsabilidad de ejecutar una política de infraestructura material y humana, indispensable para la instauración de un proceso de desarrollo más acelerado y armónico en el mediano y largo plazo.

Los objetivos y metas propuestas en el primer plan fueron aprobados por el Consejo Nacional de Coordinación Económica por resolución Nº 4 del 5 de julio de 1965 y adoptados como un documento oficial de orientación de política de desarrollo del país, siendo de competencia de las instituciones del sector público, la ejecución y coordinación de los objetivos y metas postulados en el plan. Para el sector privado se establecieron normas especiales para incentivar o desestimular ciertas actividades de acuerdo con su prioridad desde el punto de vista de la estrategia de acción planteada.

2. Formulación del plan

Se formuló el primer plan, 1965/66, movido por el optimismo y el deseo de encontrar métodos viables para eliminar los obstáculos institucionales y administrativos del país. En efecto, se contaba con limitados recursos técnicos y se enfrentaba considerables deficiencias en materia de informaciones básicas. Esta situación se vio agravada por los celos

/institucionales que

institucionales que afloraban por doquier obedeciendo a diversos motivos. En la mayoría de los casos, se observaba una actitud pasiva-expectante o simplemente una falta de cooperación para trabajar en coordinación con la oficina central de planificación.

Esa situación se presentó no porque se careciera de un esquema metodológico adecuado para la elaboración del plan o porque se desconocía la necesidad de la coordinación institucional para realizar una labor conjunta. En el Paraguay, así como en la mayoría de los países de América Latina y desde la etapa misma de la formulación de un plan se arrastró el mismo pecado original: la incomprensión de los dirigentes por falta de conocimiento.

La inconsecuencia en muchos casos fue producto de la carencia de informaciones y conocimientos sobre las bondades del sistema y también porque éste involucra un cambio gradual y profundo en la estrutura económica, social y cultural del país, en los cuales están implicados sus propios intereses que desean preservar.

En el caso del Paraguay esta situación no constituye el escollo predominante. Más bien se verifica en el terreno de la lucha, los técnicos nacionales y los asesores de los organismos internacionales (OEA-BID-CEPAL), constituían un grupo muy reducido; a este hecho se sumó la escasa oportunidad que tuvieron para persuadir a los políticos acerca de la necesidad de modificar la óptica tradicional para observar las perspectivas por venir. Además de la carencia de informaciones para afinar las predicciones del futuro, existía muy poco conocimiento de los recursos naturales del país y de la capacidad operativa de la administración, que contribuyó a impedir el logro de una acertada postulación de las metas y la utilización racional de los recursos para su implementación.

Por lo general, el planificador parte de la hipótesis de que se debe cumplir con todas las recomendaciones formuladas y con todos los cambios en la asignación de los recursos y en la organización institucional y administrativa para la ejecución del plan. La experiencia nos enseña que esa posición es irreal. En la formulación del primer plan, los planificadores tuvieron un optimismo exagerado y eso ocurrió simplemente por el deseo de forzar la marcha del proceso, postulando objetivos y metas ambiciosos sin tener en cuenta las dificultades que deben ser superadas previamente para llevar a cabo la ejecución del plan.

/Más racional

Más racional resulta limitar la pretensión de introducir en forma acelerada una nueva forma de abordar la solución de los problemas nacionales, coordinando la política económica y social en función de los objetivos de largo plazo para eliminar progresivamente las limitaciones estructurales existentes, y que pueda servir de base a la efectiva coordinación de los instrumentos jurídicos y económicos del estado y los esfuerzos de todos los sectores de la nación.

Si los objetivos de la instauración de un sistema de planificación responden al propósito de lograr la conciencia del pueblo para coordinar su acción en función de los grandes objetivos nacionales, los planificadores no deben olvidar que el divorcio existente actualmente entre los que elaboran el plan y los tienen que decidir y ejecutar, conduce necesariamente a un relativo éxito, o provoca dudas y desconfianza acerca de las bondades del sistema como instrumento de acción nacional.

La Secretaría Técnica de Planificación, cumpliendo con las tareas asignadas dentro de sus facultades legales, elaboró el 2° Plan nacional para los años 1967/68. Para este trabajo se contó con mayor cantidad de informaciones básicas y mayor experiencia en lo referente a la coordinación institucional. Fruto del empeño de hacer que el plan interpretara cabalmente el pensamiento político del gobierno y sus posibilidades de organización y administración financiera, los objetivos y las metas postulados fueron menos ambiciosos y se pusieron fundamentalmente énfasis de esfuerzos en las obras ya iniciadas y la incorporación de nuevos programas y proyectos considerados prioritarios en la estrategia del plan.

En este 2° plan el optimismo que fuera anteriormente calificado de "exagerado", fue más prudente. Se logró mayor coordinación con las instituciones del sector público y privado y las metas fueron establecidas teniendo en cuenta las posibilidades reales del país.

El alto interés y el entusiasmo que se suscitó en los sectores públicos y privados por conocer una definición más concreta de la política económica y social del país contemplada en el plan fueron superiores en relación al primer plan. Se llevaron a cabo discusiones públicas de todos sus planteamientos y se ganó el apoyo oficial y privado para la puesta en marcha. Sin embargo la administración nacional no estaba preparada para

/acometer con

acometer con éxito tan difícil empresa. No se pudo superar totalmente las deficiencias del medio social y político y se repitió nuevamente una actitud cautelosa que no implica precisamente una negativa de los niveles decisorios, sino simplemente por la incomprensión y la falta de capacidad operativa para su implementación que fueron los obstáculos principales. De ahí que la experiencia del Paraguay permite adelantar que el gran problema que debe superarse en nuestros días para la implantación de un sistema de planificación no es el aspecto relacionado con los requisitos técnicos, sino más bien el que interesa directamente a la decisión política que debe implementar los mecanismos operativos de ejecución y evaluación.

Si no existe la anuencia política para la formulación y ejecución del plan, sobre todo si falta la capacidad para aplicar las medidas propuestas, el diálogo inteligente y oportuno entre los planificadores y los dirigentes es una necesidad impostergable en todo el proceso. Es casi seguro que no sería tan perjudicial si se tuviera falla en la concepción y cuantificación de los objetivos y estrategia del plan, como cuando no se logra la participación adecuada y el apoyo de las autoridades políticas y del pueblo en general en la etapa de formulación del plan.

Un plan que ha sido el producto exclusivo de la imaginación, de pacientes estudios y conclusiones de expertos, por más talentosos que fueran, no puede constituirse en instrumento de eficaz acción para el desarrollo y rendir los efectos deseados en la modificación de una sociedad libre y democrática.

La ausencia de los mecanismos institucionales y la carencia de instrumentos adecuados para la formulación del plan son aspectos que deben ser resueltos por la autoridad pública. Si no existe conciencia y la voluntad de cambiar el quehacer diario con métodos más racionales, el sistema de planificación no podrá utilizarse como instrumento de acción efectiva del gobierno, sobre todo cuando se trata de una economía mixta donde la acción del estado necesita coordinarse estrechamente con el sector privado.

/3. La

3. La ejecución del plan

Ya se ha señalado la gran dificultad que se presenta en la mayoría de los países latinoamericanos durante la etapa de ejecución de un Plan Nacional de Desarrollo. En general, la deficiente organización institucional y administrativa, la falta de coordinación en la asignación de los recursos humanos y financieros y la ausencia de mecanismos propios para la formulación y evaluación de los proyectos específicos de inversión, constituyen algunos de los escollos difíciles de superar en la ejecución de un plan.

Entre las fallas observadas en el conjunto del proceso de planificación, puede destacarse la falta del respaldo político para crear una factibilidad administrativa y complementarla con otros mecanismos necesarios al mejoramiento del ambiente institucional.

La falta de apoyo político y los celos institucionales, combinados con la escasez de técnicos provocan desajustes en las etapas de formulación y ejecución del plan. Además de las deficiencias observadas en los aspectos metodológicos relacionados con la distribución del ingreso y de la política ocupacional, existen aspectos fundamentales que merecen justificación destacada. Tomando como ejemplo la simple relación de trabajo entre el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el organismo planificador se observaron experiencias interesantes. Por lo general las instituciones citadas mantienen sus propias políticas traducidas en la preparación de sus presupuestos de gastos e ingresos y algunos proyectos específicos de inversión.

En efecto, el Banco Central elabora su presupuesto de divisas y decide independientemente la orientación de la política bancaria, monetaria, y crediticia, observando los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional dentro del plan de estabilización monetaria.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda que, por lo general mantiene una angustia financiera permanente, por el efecto de las insuficiencias de recursos, no puede asegurar ninguna previsión regular de fondos para el futuro. De esta manera se encuentra acuciado por la demanda de mayores recursos para financiar los gastos corrientes siempre en aumento y que por su característica y naturaleza no se pueden postergar. A su vez la

/rigidez de

rigidez de los ingresos generados por un sistema tributario inadecuado no permite aumentar los ahorros públicos para poder financiar los diferentes programas y proyectos a cargo del sector. Esta realidad se ha observado en los últimos años con la ejecución del presupuesto nacional, cuando las previsiones presupuestarias se vieron obstaculizadas por las insuficiencias de recursos en tiempo oportuno. Se producían frecuentemente postergaciones en los desembolsos de los recursos destinados al financiamiento de la inversión porque los gastos corrientes, por su naturaleza, no podrían ser suprimidos.

En todo este proceso del manejo de las finanzas públicas y sus relaciones con el Banco Central para asegurar el financiamiento adecuado del gasto público, el Ministerio de Hacienda no coordina su labor con el organismo planificador. Si bien es frecuente una relación de trabajo coordinado para la investigación de algunos problemas básicos que afectan al gobierno central, los entes descentralizados, las empresas públicas y las municipalidades, en el momento de la preparación del marco financiero para la asignación de los recursos y la determinación de las prioridades, este Ministerio prescinde de la participación de las demás entidades del gobierno vinculadas a los problemas del desarrollo nacional.

Esta falta de coordinación institucional se halla robustecida en algunos casos por la práctica de una inadecuada política de algunas agencias internacionales en materia de cooperación financiera y técnica. Existen casos en que las mismas agencias extranjeras propician esta descoordinación. En efecto, el interés particular que demuestran por determinados proyectos y las justificaciones técnicas y económicas que exigen para los desembolsos de los préstamos, por lo general, son excesivas. Por otra parte ante la ausencia en el país de un organismo central coordinador con poder suficiente para determinar prioridades en la utilización de los recursos externos, varias agencias actúan o entran en negociación directa con las instituciones nacionales sin tener en cuenta en muchos casos, la existencia y las recomendaciones de un plan nacional de desarrollo. De esta manera se resta autoridad y se limita las posibilidades de negociación con la Oficina Central de Planificación, debilitando sus esfuerzos por lograr la coordinación de los sectores en función de la política de desarrollo establecida en el plan.

/La falta

La falta de proyectos técnicamente elaborados y la escasez de personal calificado son aspectos negativos que dificultan la ejecución del Plan. En el Paraguay los objetivos y metas señalados en el 1º y 2º Plan no pudieron ser cumplidos por la falta de proyectos específicos que reunan los requisitos exigidos para su financiamiento. Se ha observado que con la ejecución del 1º Plan se produjo un desfasaje en el tiempo en la mayoría de los proyectos, atribuibles principalmente a la deficiencia de los mecanismos internos señalados y los problemas derivados de la falta de financiamiento adecuado y la inestabilidad de los precios de los productos de exportación en los mercados internacionales.

Cabe destacar que la mayoría de los proyectos previstos por el plan fueron llevados a cabo con un desfasaje de uno a dos años, es decir que los planteamientos sostenidos en el plan fueron cumplidos con retraso. Esta situación significa que no existe una resistencia abierta del sector público y privado al cumplimiento de las metas estipuladas en el plan, sino más bien la causa de la demora radica principalmente en la carencia de mecanismos operativos adecuados y en las limitaciones en términos de recursos humanos adiestrados y calificados. No debe olvidarse que además de los problemas derivados de la factibilidad administrativa, de la escasez de proyectos, de las limitaciones de recursos humanos, existen paralelamente otros factores como el perfeccionamiento de los métodos de planificación, concenso político y la coordinación institucional que deben ser superadas para la ejecución de un plan de desarrollo.

4. Control y evaluación

La expectativa de la comunidad por los resultados previsibles de un plan es muy grande. Sin embargo no se debe olvidar que la sociedad se organiza y se desarrolla, en muchos casos, sin ninguna previsión futura. La práctica de rutina condiciona una actitud generalmente renuente a todo cambio que implique modificación en los patrones de comportamiento usual. En consecuencia así como se tiene dificultades en las etapas de preparación y ejecución del plan, también se carece de los mecanismos indispensables para controlar la marcha del proceso y evaluar los resultados obtenidos.

/La ejecución

La ejecución del primer plan de desarrollo, como se ha explicado, estuvo rodeada de serias limitaciones que configura la implantación de un orden explícito en un ambiente vegetativo, deficiente en multiplicidades de servicios, facilidades institucionales y otros mecanismos que se requieren para la ejecución y evaluación. Esta situación ambiental dentro de la cual se desarrolló la ejecución se asemeja a un círculo vicioso donde se confunden las causas y los efectos, y donde el planificador debe sortear las diversas alternativas para estructurar un sistema sobre el cual puede asentar una base para fijar y controlar la marcha del proceso.

A pesar de haberse logrado cierto apoyo de varios sectores de opinión, la labor de más trascendencia gira alrededor de la institucionalización de la idea de desarrollo, la racionalización administrativa, la coordinación de los distintos sectores y la preparación de los recursos humanos, a través de las cuales se pueden organizar la base de un sistema de control y evaluación en los distintos sectores de la actividad. Estas tareas requieren grandes dotes de previsión y de agilidad administrativa, porque la falta de coordinación inter-institucional reduce la capacidad operativa de los organismos actuantes.

Por otra parte, la falta de una orientación definida en la estructura institucional y administrativa, y sobre todo, la deficiencia del propio plan en cuanto sea una agregación simple de concepciones parciales, contribuye a diluir la eficiencia operativa y restar las posibilidades de coordinación institucional. Este problema encierra algunos rasgos muy humanos que tienden a producir un exagerado entusiasmo en los comienzos de la ejecución de un plan para luego caer fácilmente en la rutina. La consecuencia de esta tendencia se traduce generalmente en una proliferación de organismos con autonomía funcional y administrativa que crea serios inconvenientes para su control y evaluación. Aparte de absorber los escasos recursos financieros disponibles, diluye los reducidos recursos humanos calificados y tiende a mantener jurisdicciones aisladas, celosas de conservar sus autonomías sin coordinar sus actividades. Ante esta situación conviene reconocer que las limitaciones de recursos financieros y técnicos y la deficiencia de los mecanismos internos de ejecución, no permiten organizar sistemas de previsión y control en la ejecución de los programas instituídos en el plan.

/Así como

Así como en las primeras etapas es necesario concentrar el esfuerzo para la obtención de informaciones básicas, estadísticas y cuentas nacionales, en la etapa de la evaluación es necesario contar con sistema de presupuestos por programa bien detallados, apoyados por una contabilidad fiscal y control financiero adecuados a las exigencias del control físico y financiero.

El control físico y financiero requiere mecanismos ágiles y expeditivos, dotados de las operaciones instrumentales indispensables; pero se ha observado dificultades muy particulares en el campo de los recursos humanos. Sería casi imposible implantar y hacer funcionar, aunque exista la decisión política, un sistema riguroso de contabilidad fiscal y control financiero que permita controlar mejor los ingresos y gastos del estado, si es que no se cuenta con un equipo de personal bien informado de la trascendencia que implica la adopción de un sistema de previsión, y control más moderno. La experiencia del Paraguay en este aspecto ha sido importante, ya que la puesta en marcha de un sistema de contabilidad fiscal y control financiero ha sido lenta, no porque exista resistencia de parte de los organismos y funcionarios afectados sino más bien por una notoria falta de conocimiento del contenido y alcance del programa.

Para llegar a estructurar un mecanismo de control y evaluación de las acciones del sector público, son necesarias la creación y puesta en marcha de los mecanismos analizados en las etapas de formulación y ejecución del plan. Todo intento que los planificadores realicen para controlar el proceso y evaluar sus resultados caerían en el fracaso, si es que no logran estructurar una base programática de coordinación institucional con apoyo político

La jerarquización en el manejo de los recursos para evitar la discrecionalidad en la utilización de los mismos, solamente es posible mediante la adopción de un sistema de control y evaluación. Esta deficiencia es muy acentuada en la mayor parte de los países de América Latina y plantear su solución constituiría un gran paso para optimizar el uso de los recursos internos.

NACIONES UNIDAS

Distr.
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Original: ESPAÑOL

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes
(especialmente en relación con la América Latina)
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDP.3/C/R.2

PLANEAMIENTO DE LA POLITICA CIENTIFICA

por

Centro Regional de la Unesco para el Fomento
de la Ciencia en América Latina
Montevideo, Uruguay

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

68-41352

PLANEAMIENTO DE LA POLITICA CIENTIFICA

PAPEL DE LA UNESCO Y ACTIVIDADES DE ASISTENCIA TECNICA EN AMERICA LATINA

(Contribución del Centro Regional de la Unesco para el Fomento de la Ciencia en América Latina)

I PAPEL DE LA UNESCO (1)

1. Las actividades de la Unesco para la promoción de políticas nacionales para la ciencia y la tecnología se iniciaron aproximadamente en 1952, por iniciativa del Profesor Pierre Auger, entonces Director del Departamento de Ciencias Naturales.

2. La División de Política Científica es responsable de todas las actividades vinculadas con la política científica a niveles nacionales, regionales e internacionales, desde tres puntos de vista:

a) Estímulo de la cooperación intelectual entre los Estados Miembros,

b) Asistencia a los Estados Miembros que soliciten cooperación en este campo,

c) Coordinación del programa operacional de Unesco en asuntos científicos y técnicos, con las políticas científicas nacionales de los Estados Miembros.

3. El programa de política científica de la Unesco es puesto en ejecución a través de una serie de actividades íntimamente correlacionadas (que se examinarán más detalladamente en otra parte de este documento), cuya financiación está a cargo de:

El programa ordinario de la Unesco (programa "regular" y programa de participación en las actividades de los Estados Miembros).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

./.

---

(1) Ver también documento Unesco/NS/ROU/107 "Promoción de las políticas Científicas Nacionales. Programa de la Unesco", que describe los principios directores de la acción de la Unesco en este campo, etc. Este documento puede solicitarse al Centro Regional para el Fomento de la Ciencia en América Latina, Casilla 859, Montevideo (Uruguay).

Actualmente el programa tiene como objetivo primordial promover las políticas científicas nacionales de los Estados Miembros, especialmente en lo referente al establecimiento de las estructuras gubernamentales para la ciencia y la tecnología, así como la determinación de los objetivos de dichas políticas.

4. En sus informes segundo y tercero, elevados al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el Comité Asesor sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo, confirmó el papel esencial asignado a la Unesco para ayudar al establecimiento de instituciones encargadas de formar las políticas científicas nacionales. Además el Comité estudió con particular atención el programa ordinario de la Unesco en materia de política científica nacional y estimó que la ayuda aportada a los Estados Miembros para la formulación de políticas nacionales eficaces en la esfera de la ciencia y la tecnología puede contribuir útilmente a la aplicación de las ciencias y la tecnología al desarrollo. (2)

El Comité subrayó en estos mismos informes la importancia que tienen los:

- estudios de política científica por países;
- estudios comparados sobre el potencial científico y técnico nacional;
- estudios sobre los lazos de cooperación bilateral entre instituciones de países desarrollados y países en vías de desarrollo;
- reuniones regionales sobre el desarrollo y la coordinación de los programas de investigación en los diversos países.

Todas estas actividades figuran desde ya hace algunos años en el programa de política científica de la Organización.

5. Por su parte, los dirigentes de los organismos de política científica de los Estados Miembros de la Unesco emitieron, en ocasión de reuniones regionales organizadas por la Organización, recomendaciones muy importantes respecto al papel de la Unesco en materia de organización de la investigación y de la política científica. (3)

./.

---

(2) Documento E/4026, 1965, párrafos 155-166 passim; confrontar también Res. ECOSOC 1083 (XXXIX), 7/1965 y Res. Asamblea general de las Naciones Unidas 2082 (XX), 12/1965, Documento E/4178, 1966, párrafos 27-36.

(3) Véase en particular las resoluciones Nos.2,3,7 y 9 del Seminario sobre la organización de la investigación científica en América Latina organizado por la Unesco en Caracas en octubre de 1960; las recomendaciones 1 al 20 y la recomendación final de la Reunión de coordinadores de estudios de política científica organizada por la Unesco en junio de 1966 en Karlovy-Vary; las recomendaciones 5,6 (20,21,22,23,24 y 25) de la Conferencia sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo de América Latina organizada en Santiago de Chile en setiembre de 1965 por la Unesco -con la cooperación de la Comisión Económica para América Latina; las recomendaciones 3 (1 a 6) y 9 (1 a 6) de la Reunión de Directores de Consejos de investigación y otros organismos responsables de la política científica en los Estados Miembros de América Latina organizada por la Unesco en Buenos Aires en julio de 1966.

6. El Consejo Ejecutivo de la Unesco aprobó en su 77a reunión (4) la contribución que la Organización se propone prestar al Plan mundial para la aplicación de la ciencia y la técnica al desarrollo (1968-1973). En este plan se reserva un lugar importante al planeamiento de la política científica como lo atestigua el documento que se adjunta en anexo I.

II ASISTENCIA TECNICA DE LA UNESCO EN AMERICA LATINA EN MATERIA DE ORGANIZACION DE LA INVESTIGACION Y DE LA POLITICA CIENTIFICA

7. El programa de asistencia técnica de la Unesco en materia de política científica está destinado a ayudar a los Estados Miembros que lo soliciten (5) en uno (o varios) de los campos siguientes, de acuerdo al nivel y a los principios característicos del desarrollo nacional del país interesado:

a) Evaluación del potencial científico y técnico nacional.

b) Establecimiento de estructuras institucionales de la planificación de la política científica.

c) Elaboración del plan científico nacional y su integración en el plan nacional de desarrollo económico, social y cultural.

d) Identificación y programación de proyectos de investigación de alta prioridad nacional.

8. La Unesco responde a estas solicitudes enviando misiones de expertos de corta y larga duración. Además de estas misiones de expertos, la Unesco concede becas o bolsas de viaje para el estudio de la planificación científica y organización de la investigación, organiza seminarios regionales de expertos o de dirigentes de organismos rectores de la política científica nacional.

9. MISIONES DE EXPERTOS

En América Latina, cinco países han recibido bajo una u otra forma asistencia técnica en materia de política científica a saber:

- Venezuela: primera misión en 1955, seguida posteriormente de una misión de planificación científica en setiembre de 1964.

- Uruguay: misiones de planificación científica en 1966 y 1967.

- Perú: misiones de planificación científica en 1966 y 1967.

./.

---

(4) París, setiembre de 1967.

(5) Ya sea bajo el rubro del programa de participación a las actividades de los Estados Miembros, o bien dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Argentina: Preparación del Estudio nacional de Política científica emprendido por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

- Brasil: una beca de observación en Política científica (1967-1968).

Además, varios otros países de América Latina han solicitado a la Unesco ayuda técnica en política científica, ya sea bajo la forma de expertos o consultantes, o becas de política científica (particularmente México y Colombia).

10. La ayuda técnica proporcionada por la Unesco permitió especialmente a Venezuela establecer nuevas estructuras para la organización de la investigación y de la política científica (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, creado en junio de 1967). El Perú y el Uruguay también se proponen en la actualidad crear estructuras para la política científica gubernamental.

11. REUNIONES ORGANIZADAS POR LA UNESCO

La primera reunión regional sobre la organización de la investigación en América Latina fue organizada por la Unesco en Montevideo en setiembre de 1948. En octubre de 1960 tuvo lugar en Caracas un seminario sobre la investigación científica. Más tarde en setiembre de 1965 la Conferencia sobre la aplicación de la ciencia y la técnica al desarrollo de América Latina organizada por la Unesco en colaboración de la CEPAL en Santiago de Chile dedicó una gran parte de sus trabajos (Comisión IV) a la política científica en los países de la región. En julio de 1966, la Unesco organizó en Buenos Aires una Reunión de directores de Consejos de investigación y otros organismos responsables de la política científica en los Estados Miembros de América Latina. Durante esta reunión los participantes recomendaron al Director General de la Unesco (Recomendación Nº 9), que "se realicen reuniones periódicas de representantes de los consejos de investigación científica y otros organismos responsables de la política científica nacional de los Estados Miembros de América Latina. Tales reuniones se efectuarían cada dos años, con el carácter de conferencia permanente". Finalmente conviene señalar que en setiembre de 1968 tendrá lugar la próxima reunión regional de política científica organizada por la Unesco en América Latina.

EXTRACTO DEL PLAN MUNDIAL DE LA UNESCO PARA LA APLICACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA AL DESARROLLO (1)

PLANEAMIENTO DE LA POLITICA CIENTIFICA

1. SITUACION ACTUAL

7. Los rápidos progresos de la ciencia y de la técnica que la humanidad ha logrado durante el siglo XX, han exigido la creación de nuevas estructuras que permitan a los gobiernos aplicar una verdadera "política científica" teniendo en cuenta a la vez los imperativos del conocimiento y de la acción.

8. En la actualidad, apenas hay más de veinte Estados Miembros de la Unesco que hayan creado estructuras completas y plenamente operativas para el planeamiento científico, las proyecciones y la formulación de una política científica a escala nacional. Frente a ellos hay más de 40 países en que los centros de enseñanza superior comienzan a ocuparse de investigación científica y técnica, y en que las instituciones científicas del sector socioeconómico sólo tienen actividades de rutina. Unos 60 Estados Miembros de la Organización necesitan así ahora urgentemente crear o completar sus estructuras gubernamentales de política científica, establecer por primera vez un presupuesto funcional del Estado en materia de ciencia, formular las opciones en lo que se refiere a los grandes programas prioritarios de investigación e integrar el plan científico en el plan de desarrollo económico nacional. En los países científicamente adelantados, falta mucho para que sean perfectas las técnicas, procedimientos y métodos de planeamiento de la política científica, pero se ha llegado mediante unas y otros a un conjunto de conocimientos prácticos que debe permitir a los países en vías de desarrollo comenzar - esta vez sin retraso histórico- un planeamiento,nacional de las actividades científicas, del que en tan gran medida depende su porvenir.

2. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA UNESCO

9. Los objetivos de la Unesco en materia de asistencia a los Estados Miembros para el planeamiento de su política científica nacional, coinciden por una parte con la finalidad ética de la Organización y por otra con las aspiraciones más profundas de los Estados Miembros en vías de desarrollo, es decir, se identifican con la autonomía de su desarrollo nacional. La acción de la Unesco tiene tres aspectos principales:

./.

---

(1) In doc. 77 EX/10, 7 de setiembre 1967, pág. 6 a 9.

a) Organizar las confrontaciones internacionales de las que se desprenderán las ideas que se basan en un conjunto de investigaciones y en la recopilación de datos nacionales comparables;

b) Desarrollar las actividades operativas cuya extensión responde francamente a los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo;

c) Favorecer exclusivamente, en la política científica de los Estados Miembros, los objetivos y las motivaciones que conduzcan a la aplicación de la ciencia y de la tecnología con fines prácticos, entre los cuales los problemas del desarrollo nacional ocupan indudablemente un lugar muy importante.

3. ESBOZO DE UN PROGRAMA QUINQUENAL

a) Investigaciones en materia de planeamiento, proyecciones y formulación de la política científica nacional

10. Se llevarán a cabo trabajos destinados a definir los problemas de organización que plantean las relaciones existentes entre la actividad científica y las opciones gubernamentales. Se llevará más a fondo la determinación cuantitativa de los objetivos de la política científica nacional a plazo medio y a largo plazo, así como la de los recursos financieros, materiales y humanos que habrán de movilizarse al efecto. Esos trabajos servirán sobre todo para introducir tales perspectivas, con la metodología correspondiente, en conferencias gubernamentales convocadas precisamente para permitir a los Estados que confronten sus experiencias y sumen sus esfuerzos en la esfera de la ciencia y de sus aplicaciones.

11. A título de ejemplo, podemos señalar las investigaciones relativas a los métodos e instrumentos del planeamiento científico, los modelos simuladores, la terminología específica del planeamiento científico, los problemas que plantea la integración de los planes científico y económico, inclusive las cuestiones que se refieren a la economía de la ciencia, la productividad de los trabajadores científicos y las que atañen a la carrera y situación de los investigadores, así como las encuestas nacionales y regionales sobre las tendencias de la investigación científica y técnica.

b) Ayuda a los Estados Miembros en materia de política científica nacional

12. La experiencia adquirida por la Unesco muestra que la asistencia que requieren los Estados Miembros en materia de planeamiento de su política científica se divide en seis categorías principales, a saber:

- evaluación del potencial científico y técnico nacional;

- estudios de coyuntura en relación con el desarrollo científico y las tendencias nacionales de la investigación científica y técnica;

./.

- organización de las estructuras gubernamentales de política científica y elaboración de los textos legislativos correspondientes;

- creación de vínculos bilaterales entre instituciones científicas de los países científicamente avanzados y de los países en vías de desarrollo;

- preparación de un plan de desarrollo del sistema operativo de investigación científica nacional, así como de los programas prioritarios de investigación científica, en función de las orientaciones a largo plazo de los planes de desarrollo socioeconómico;

- establecimiento de los presupuestos funcionales de la política científica, e integración de esos presupuestos en los presupuestos generales del Estado, así como en el plan de desarrollo nacional.

13. a) misiones de expertos para asesorar a los gobiernos en lo que atañe a la organización de las estructuras adecuadas;

b) asistencia a los Estados Miembros para crear, con la asistencia financiera del sector Fondo Especial de PNUD, organismos que dependan directamente de las instituciones centrales de política científica y de los Consejos Superiores de Investigación y se encarguen de preparar, con destino a ellos, las informaciones e inventarios que se necesitan para evaluar el potencial científico y técnico, y de analizar los programas y proyectos de estudio y de investigación. Entre 1968 y 1972 deberían aprobarse de ocho a diez proyectos de ese tipo.

c) la concesión de becas y de subvenciones de viaje, que permitan al personal directivo de los organismos de política científica de los países en vías de desarrollo estudiar sobre el terreno el funcionamiento de organismos similares en los países científicamente avanzados.

c) <u>Programa de formación en materia de planeamiento, proyecciones y formulación de la política científica nacional</u>

14. Atendiendo al deseo expresado por el Comité Asesor del Consejo Económico y Social, la Unesco se ocupará especialmente de formar personal directivo con destino a las instituciones científicas y técnicas de los países en vías de desarrollo. Ese programa se referirá tanto a la gestión de las instituciones como a la dirección de la política científica al nivel nacional. Con tal objeto se emplearán tres métodos principales: concesión de becas de estudio y de formación; creación de una red internacional de instituciones de política científica y de departamentos universitarios que acojan y formen a los becarios; cursillos y cursos de formación o de perfeccionamiento.

d) <u>Reunión y difusión de informaciones relativas al potencial científico y técnico y a la política científica de los Estados Miembros</u>

15. La Organización seguirá manteniendo al día y publicando los estudios que se realicen sobre los organismos directivos de la política científica, así co-

./.

mo sobre el potencial científico y técnico de los Estados Miembros, y entre ellos el análisis de esos datos por regiones, en relación con las necesidades de trabajo de la Unesco, de las reuniones científicas convocadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de las diversas instituciones intergubernamentales regionales. Se continuará el programa de preparación de estudios sobre la política científica nacional en los países científicamente avanzados, con el fin de poner en evidencia los distintos tipos de medidas que hayan resultado eficaces. Además, la totalidad de ese programa servirá, como ha servido hasta el presente, para orientar, en el plano conceptual, las actividades de la Organización en la esfera de las estadísticas científicas y técnicas.

e) Organización de reuniones regionales sobre la política científica de los Estados Miembros

16. Las reuniones regionales sobre política científica constituyen para los gobiernos de los Estados Miembros el instrumento más importante en materia de política científica ya que les ofrecen una posibilidad de evaluar sus esfuerzos en el plano de la ciencia y de sus aplicaciones y de imprimirles un nuevo impulso. Durante los dos próximos bienios, se han previsto las reuniones siguientes:

i) Conferencias de carácter intergubernamental en que se trate principalmente de la determinación de los objetivos y los medios de lograrlos. Durante el quinquenio 1968-1972, se organizarán tres conferencias de ese tipo, que serán de carácter restringido, limitándose a los problemas de política científica propiamente dichos, o abarcarán el conjunto de los problemas relativos a la aplicación de las ciencias y de las técnicas al desarrollo, inclusive las cuestiones de enseñanza de las ciencias, como las conferencias CASTAL y CASTASIA;

ii) Reuniones de expertos, en las que los funcionarios directivos de los organismos nacionales de política científica de los Estados Miembros de una región evalúen las necesidades de los países en materia de ciencia y tecnología, busquen métodos y soluciones nuevas para los problemas que entrañan el planeamiento, las proyecciones y la formulación de una política en lo que atañe a las ciencias y sugieran a la Organización criterios para preparar y ejecutar su programa en materia de asistencia a los Estados Miembros para el planeamiento de sus políticas científicas. Se organizarán en el próximo quinquenio unas cinco reuniones de ese tipo.

iii) Cursillos y cursos de formación o de perfeccionamiento, que serán igualmente cinco.

UNITED NATIONS

Distr.
RESTRICTED

Department of Economic and Social Affairs

ORIGINAL: ENGLISH

Third Inter-regional Seminar on Development Planning
Policies for Plan Implementation (with special reference to Latin America)

ISDP.3/D/R.1/Rev.1

Santiago, Chile: 18-29 March 1968

Check List of Substantive Documents

I. Prepared by consultants:		E	S	F
ISDP.3/A/R.1	Planning in Latin America - by the Secretariat of the Economic Commision for Latin America	x	x	x
ISDP.3/A/R.2	First Attempts at Planning in Latin America: Note on an experiment, by Germánico Salgado	x	x	
ISDP/3/A/R.2/ Add.1	La Planificación del Desarrollo en los Países de Menor Desarrollo Relativo de América Latina, por Germánico Salgado		x	
ISDP/3/A/R.3	Technical and organizational requirements for effective planning, by Roque Carranza	x	x	
ISDP/3/A/R.4	Plan and Economic Budget, by G. Olive	x	x	x
ISDP/3/A/R.5	Not issued			
ISDP/3/A/R.6	Technical and Organizational Problems in Development Planning at the Regional Level (with special reference to Asswan Regional Planning Experiment) by Abdel-Razzak Abdel-Meguid	x	x	
ISDP/3/A/R.7	Development Planning and Policies for Increasing Domestic Resources for Investment (with special reference to Latin America) by Ignacy Sachs	x	x	
ISDP/3/A/R.8	Issues in the Planning of Trade and Aid, by Angus Maddison	x	x	

		E	S	F
ISDP/3/A/R.9	Progress and Problems in the Consideration of Economic Integration in Development Planning, by the Latin American Institute for Economic and Social Planning	x	x	
ISDP.3/A/R.10	Some Considerations on Long-Term Planning in Mixed Economies by Ignacy Sachs	x		

II. Papers prepared by country participants:

ISDP.3/B/R.1	Plan Implementation in the Philippines by Apolinario Orosa	x		
ISDP.3/B/R.2	Les Regles et Methodes d'Execution des Plans en Haïti par Joseph A. Eugene			x
ISDP/3/B/R.3	Ejecución de Planes en Costa Rica por Otto Kikut		x	
ISDP/3/B/R.4	Implementation of Development Plans in Turkey by Hikmet Cetin	x		
ISDP/3/B/R.5	La Planeación en México por Enrique Velasco Ibarra		x	
ISDP/3/B/R.6	Plan Implementation in Iran by Constantin A. Mijloumian	x		
ISDP/3/B/R.7	Plan Implementation in Israel by Ephraim Davrath	x		
ISDP/3/B/R.8	Plan Implementation in Pakistan by Ekram Hossain	x		
ISDP/3/B/R.9	Planning in Korea by Kyung Shick Lee	x		
ISDP/3/B/R.10	Development Planning and Plan Implementation in Guyana by Aubrey Barker	x		
ISDP/3/B/R.11	Experience sur l'Execution des Plans au Cameroun par J.B. Assiga-Ahanda			x
ISDP.3/B/R.12	External Assistance Policies and the Plan Implementation (Uganda's Experience) by A.K.K. Mubanda	x		

		E	S	F
ISDP.3/B/R.13	Políticas de Ejecución de Planes en América Latina. Aplicación de Planes de Desarrollo en el caso de Guatemala, período 1954-1967 por Raquel Ibáñez Lara		x	
ISDP.3/B/R.14	Planning and Plan Implementation in Hungary by Tamás Morva	x		
ISDP.3/B/R.15	El Proceso de Planificación en Cuba. Informe presentado por Francisco García Valls			
ISDP.3/B/R.16	Problemas, Política y Métodos de Ejecución de Planes de Desarrollo en Nicaragua. Informe presentado por el Dr. Orlando Barreto Arguello		x	
ISDP.3/B/R.17	Some Considerations on the System of Social Planning in Yugoslavia. Information prepared by Branko Djordevich	x		
ISDP.3/B/R.18	El Cumplimiento del Programa Fiscal y el Proceso Inflacionario por Cristián Ossa		x	
ISDP.3/B/R.19	El Proceso de Planificación en el Paraguay: Aspiración y Realidad por Epifanio Salcedo C.		x	

III. Papers by organizations:

ISDP.3/C/ R.1	Implementation of Employment Policy by the International Labour Organisation	x		
ISDP.3/C/R.2	Planeamiento de la Política Científica por el Centro Regional de la UNESCO para el Fomento de la Ciencia en América Latina		x	

		E	S	F
Information Documents:				
N° 1	Information on the Activities of the Member Countries of the Council for Mutual Economic Assistance in Coordinating National Economic Plans within the Framework of CMEA Bodies. Document submitted by the Secretariat of the Council for Mutual Economic Assistance, Moscow, U.S.S.R.	x		
N° 2	Technique of Planning in India by the Secretariat of the Planning Commission, Government of India, New Delhi	x		
ISDP.3/D/R.1	Check List of Substantive Documents (Provisional)	x		

UNITED NATIONS

Distr.
RESTRICTED

Department of Economic and Social Affairs

Original: ENGLISH

Third Inter-regional Seminar on Development Planning
Policies for Plan Implementation (with special reference to Latin America)
Santiago, Chile: 18-29 March 1968

ISDP.3/D/R.3/Rev.1

LIST OF PARTICIPANTS

1. Country Participants

Mr. Jean-Baptiste Assiga-Ahanda
Direction du Plan
Cameroon

Mr. Aubrey Barker
Permanent Secretary
Ministry of Economic Development
Guyana

Mr. Orlando Barreto Arguello
Viceministro de Economía, Industria y Comercio
Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Nicaragua

Mr. Hikmet Cetin
Expert, Economic Planning Department
State Planning Organization
Turkey

Mr. Ephraim Davrath
Deputy Economic Adviser to the Minister of Finance
and Director of Economic Adviser's Office
Ministry of Finance
Israel

Mr. P.H. Desai
First Secretary and Charge d'Affairs
Embassy of India
India

Mr. Branko Djordjević
Associate Director
Federal Planning Bureau
Yugoslavia

Mr. José E. Estremadoyro del Campo
Jefe Departamento Estudios Económicos
Instituto Nacional de Planificación
Perú

Mr. Wolfgang Englander Mattutat
Jefe de la Oficina de Planificación y Estudios
Gerente General del Servicio de
Cooperación Técnica
Chile

Mr. Joseph A. Eugene
Chef de la Division de Financement
Conseil National de Developpement et
de Planification
Haiti

Mr. Francisco García Valls
Vice-Presidente de la Comisión Nacional
de Colaboración Económica y Científico-Técnica
Cuba

Mr. Lawrence Harding
Senior Statistician
Central Statistics Office
Economic Development and Planning Division
Sierra Leone

Mr. Ekram Hossain
Deputy Secretary
Planning Department
Pakistan

Mr. Kyung Shick Lee
Chief
Overall Planning Division
Economic Planning Board
Republic of Korea

Mr. José Bruno Linares Urioste
Ministerio de Economía
Bolivia

Mr. Manlio Martinez
Programador General y Coordinador Técnico
Secretaría Técnica
Honduras

Mr. Constantin Alexan Mejloumian
Deputy Director
Economic Bureau
Plan Organization
Iran

Dr. Tamas Morva
National Planning Office
Hungary

Mr. Alfred Mubanda
Permanent Secretary
Ministry of Planning and Economic Development
Uganda

Mr. Edwin O. Obayan
Senior Planning Officer
Ministry of Economic Development
Nigeria

Mr. Apolinario Orosa
Deputy Director General
Presidential Economic Staff
Philippines

Mr. Cristian Ossa Olea
Head of the Programming Department
National Planning Office
Chile

Mr. Epifanio Salcedo
Programador General y Coordinador Técnico
de la Secretaría Técnica de Planificación
Secretaría Técnica de Planificación
Paraguay

Mr. Carlos Sanchez
Programador de Proyectos
Secretariado Técnico de la Presidencia
Dominican Republic

Mr. Enrique Velasco Ibarra
Sub-director de Planeación
Secretaría de la Presidencia
Mexico

2. Consultants

Mr. Roque G. Carranza
Economic Consultant
Argentina

Mr. Angus Maddison
Economic Consultant

Mr. Abdel-Rassak Abdel-Meguid
Chief Adviser/Program Manager
United Nations Special Fund Project on
Development Planning in Ceylon

Mr. Gaston Olive
Chef de la Division des
Budgets Economiques
Ministry of Finance
France

Mr. Ignacy Sachs
Director
Centre of Research on Under-developed Economies
Central School of Planning and Statistics
Poland

Mr. Germánico Salgado
Director
Economic Affairs Department
Organization of American States

3. Representatives of specialized agencies and other international organizations

Food and Agriculture Organization of the United Nations	Mr. Jacobo Schatan Director ECLA/FAO Joint Agriculture Division
	Mr. Luis Lopez Cordovez Economist ECLA/FAO Joint Agriculture Division
International Bank for Reconstruction and Development	Miss Hillegonda J. Goris Development Services Department
International Labour Organisation	Mr. W. H. Mason Regional Manpower Adviser
International Monetary Fund	Mr. Azizali Mohammed Chief, Stabilization Policies Division
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	Dr. J. Garrido Director Regional Centre for the Advancement of Science in Latin America
	Miss Luz Vieira Mendez Chief Regional Office for Education
Council for Mutual Economic Assistance	Mr. Gheorghe Olteanu Deputy Chief
	Mr. Wincenty Piekarec Counsellor
Inter-American Development Bank	Mr. Arturo Morales
Organization of American States	Mr. Roberto González Cofiño Assistant Deputy Director Department of Economic Affairs

4. Officers of the seminar

Seminar Co-Director	Mr. Manuel Balboa Deputy Executive Secretary Economic Commission for Latin America
Seminar Co-Director	Mr. Tse Chun Chang Assistant Director Centre for Development Planning, Projections and Policies United Nations Secretariat
Seminar Deputy Director	Mr. Norberto González Director Research and General Programming Latin American Institute for Economic and Social Planning
Seminar Technical Secretary	Mr. Oswaldo Davila Senior Economic Affairs Officer Economic Projections Section Centre for Development Planning, Projections and Policies United Nations Secretariat
Seminar Liaison Officer	Miss Juana Eyzaguirre O. Economic Commission for Latin America

5. Representatives of ECLA and the Latin American Institute for Economic and Social Planning

Mr. Newton Ramalho
Asesor Regional Principal
en Administración Pública
Comisión Económica para
América Latina

Mr. Carlos Matus
Director
División Servicios de Asesoría
ILPES

Mr. Ricardo Cibotti
Director,
Programa de Capacitación
ILPES

Mr. Osvaldo Sunkel
Director
División de Investigación
del Desarrollo Económico
ILPES

Mr. Benjamin Hopenhayn
Director,
División de Proyectos
ILPES

Mr. Jader de Andrade
Experto en Planificación Agrícola
División de Asesoría
ILPES

NACIONES UNIDAS

Distr.
GENERAL

Centro de Planificación, Proyecciones
y Política del Desarrollo
Comisión Económica para América Latina
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación
del Desarrollo
Políticas de Ejecución de Planes (especialmente
en relación con la América Latina)

Santiago, Chile, 18-19 de marzo de 1968

Temario

Martes, 19 de marzo de 1968

10.30 horas	Planificación y política del desarrollo para acrecentar los recursos internos destinados a la inversión (especialmente en relación con la América Latina) Director de debates: Sr. Ignacy Sachs
14.30 horas	Continuación de la discusión

NACIONES UNIDAS

Distr.
GENERAL

Centro de Planificación, Proyecciones
y Política del Desarrollo
Comisión Económica para América Latina
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación
del Desarrollo
Políticas de ejecución de planes (especialmente
en relación con la América Latina)
Santiago de Chile, 18 al 29 de marzo de 1968

Orden del día

20 de marzo de 1968

10 horas	Continuación del debate sobre el documento del Sr. Sachs
14.30 horas	La ejecución de planes en América Latina Director de debates: Carlos Matus, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

NACIONES UNIDAS

Distr.
GENERAL

Centro de Planificación, Proyecciones
y Política del Desarrollo
Comisión Económica para América Latina
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de ejecución de planes (especialmente en relación con la América Latina)

ORDAY/4

Santiago de Chile, 18 al 29 de marzo de 1968

Orden del día

Jueves, 21 de marzo de 1968

10.00 horas	Primeras tentativas de planificación efectuadas en América Latina: notas sobre un experimento Director de debates: Sr. G. Salgado
14.30 horas	Continuación de los debates (incluidas las monografías nacionales)

NACIONES UNIDAS

Distr.
GENERAL

Centro de Planificación, Proyecciones
y Política del Desarrollo
Comisión Económica para América Latina
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de ejecución de planes (especialmente en relación con la América Latina)

ORDAY/5

Santiago de Chile, 18 al 29 de marzo de 1968

Orden del día

Viernes, 22 de marzo de 1968

10:00 horas y 14:30 horas	Continuación de los debates de los siguientes documentos: "Primeras tentativas de planificación efectuadas en América Latina: notas sobre una experiencia"; y "La Planificación en América Latina". Directores de debates: Sr. Germánico Salgado y Sr. Carlos Matus

NACIONES UNIDAS

Distr.
GENERAL

Centro de Planificación, Proyecciones
y Política del Desarrollo
Comisión Económica para América Latina
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación
del Desarrollo
Políticas de ejecución de planes (especialmente
en relación con la América Latina)

Santiago de Chile, 18 al 29 de marzo de 1968

TEMARIO PROVISIONAL

(25 al 29 de marzo de 1968)

Lunes, 25 de marzo

10.00	Problemas técnicos y de organización de la planificación del desarrollo en el plano regional (especialmente en relación con el experimento de planificación regional en Aswan) Director de debates: Sr. Abdel-Rassak Abdel-Meguid
14.30	Continuación de los debates

Martes, 26 de marzo

10.00	Los planes y la planificación en Chile Exposición del Sr. Fernando Aguirre, Director, Oficina de Planificación Nacional
14.30	Some considerations of long-term planning in the mixed economy Director de debates: Sr. Ignacy Sachs

Miércoles, 27 de marzo

10.00	Problemas de la planificación del comercio y la ayuda Director de debates: Sr. Angus Maddison
14.30	Continuación de los debates

Jueves, 28 de marzo

10.00	Plan y presupuesto económico Director de debates: Sr. Gaston Olive
14.30	Continuación de los debates

Viernes, 29 de marzo

10.00	Progresos y problemas en la consideración de la integración económica en los planes de desarrollo Director de debates: Sr. Norberto González
	Clausura del Seminario

NACIONES UNIDAS

Distr.
GENERAL

Centro de Planificación, Proyecciones
y Política del Desarrollo
Comisión Económica para América Latina
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo
Políticas de ejecución de planes (especialmente en relación con la América Latina)

ORDAY/6

Santiago de Chile, 18 al 29 de marzo de 1968

Orden del día

Martes, 26 de marzo de 1968

10:00 horas	Los planes y la planificación en Chile Exposición del Sr. Fernando Aguirre, Director, Oficina de Planificación Nacional
14:30 horas	Some considerations of long-term planning in the mixed economy Director de debates: Sr. Ignacy Sachs

E/4362

COMITE DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO

INFORME SOBRE EL SEGUNDO PERIODO DE SESIONES

(10 a 20 de abril de 1967)

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

DOCUMENTOS OFICIALES : 43° PERIODO DE SESIONES

SUPLEMENTO No. 7

NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1967

INDICE

	Párrafos	Página
INFORME DEL COMITE DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO SOBRE SU SEGUNDO PERIODO DE SESIONES		
Introducción	1 - 3	1
I. Ejecución de planes	4 - 81	2
A. Observaciones generales	5 - 17	2
B. Planificación y ejecución de planes en América Latina	18 - 81	7
II. Preparación de directrices y propuestas relativas al segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo	82 - 88	29
III. Programa de trabajos futuros	89 - 93	32
ANEXOS		
I. Problemas especiales que plantea la ejecución de planes en la agricultura		34
II. Asistencia		36
III. Lista de documentos		40

NOTA

Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

E/4362

NACIONES UNIDAS
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DOCUMENTOS OFICIALES
43° PERIODO DE SESIONES

SUPLEMENTO No. 7

COMITE DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Informe al Consejo Económico y Social sobre el segundo período de sesiones del Comité, celebrado en la sede de la Comisión Económica para América Latina del 10 al 20 de abril de 1967

INTRODUCCION

1. El Comité celebró su segundo período de sesiones en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile, del 10 al 20 de abril de 1967. El Comité decidió que continuaría en funciones la siguiente Mesa, elegida en el primer período de sesiones:

Presidente:	Sr. J. Tinbergen
Vicepresidente:	Sr. M.L. Qureshi
Relator:	Sr. J. Pajestka

2. En la primera sesión el Sr. Carlos Quintana, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, dio la bienvenida al Comité en nombre de la Comisión Económica para América Latina y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y el Sr. Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales, hizo una exposición (E/AC.54/SR.14).

3. El Comité aprobó en su primera sesión el siguiente programa (E/AC.54/2):

1. Apertura del período de sesiones
2. Aprobación del programa
3. Experiencia en la ejecución de planes de desarrollo y problemas al respecto (especialmente en América Latina)
4. Metodología de las proyecciones mundiales (especialmente las proyecciones sobre futuros desniveles de la balanza comercial)
5. Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo
6. Programa de trabajos futuros
7. Disposiciones para el tercer período de sesiones.

I. EJECUCION DE PLANES

4. En su primer período de sesiones el Comité acordó dar mayor importancia en sus labores futuras al problema de la ejecución de planes 1/. La experiencia reciente muestra sin lugar a dudas que aunque muchos países en desarrollo han confeccionado planes, pocos han logrado ejecutarlos en forma satisfactoria. En vista de la variedad de los problemas que plantea la ejecución de planes y la necesidad de considerar tales problemas en términos concretos, el Comité estimó aconsejable discutirlos con referencia a regiones en desarrollo determinadas 2/. Gracias a la cooperación generosa de la Comisión Económica para América Latina y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, el Comité pudo examinar en su segundo período de sesiones la experiencia latinoamericana y los problemas que se presentan en la ejecución de planes. El Comité desea expresar sus agradecimientos a la Comisión y al Instituto por la oportunidad que se le ha proporcionado.

A. OBSERVACIONES GENERALES

5. La planificación del desarrollo es un instrumento para formular y ejecutar políticas coherentes de desarrollo, expresadas en términos cualitativos y cuantitativos. Por consiguiente, los fracasos de la planificación son fracasos en la elaboración y ejecución de políticas efectivas. La planificación considerada como técnica social no es un sustituto de la política de desarrollo. Sin embargo, esta verdad evidente parece olvidarse con suma frecuencia. Se tiende a suponer que la planificación podría superponerse a la formulación de políticas racionales para el desarrollo económico y social, o que podría incluso reemplazarla. Nada es menos verdadero; y toda idea de evadir difíciles decisiones de política recurriendo a la planificación del desarrollo debe desecharse de plano.

6. La planificación del desarrollo no debe entenderse únicamente como una serie de técnicas de contabilidad. La aritmética de los planes - cuantificación de los objetivos y de las necesidades de recursos - se ha considerado a menudo como sinónimo de la planificación en su totalidad. Aunque aquello es un elemento importante y necesario, la planificación debe ocuparse de las condiciones sociales e institucionales más generales necesarias para el desarrollo. En la actualidad existe casi pleno acuerdo de que el crecimiento adecuado de los países en desarrollo exige una acción vigorosa para dar lugar a cambios de vasto alcance en la estructura social, económica e institucional. Esta acción, que en gran parte sólo se puede expresar en términos cualitativos, constituye a menudo la condición primordial para alcanzar los objetivos del desarrollo. Carece de sentido hablar de la ejecución de planes de desarrollo si no se tratan las políticas necesarias para el cambio social, tales como la reforma agraria y la redistribución de los ingresos, o las medidas necesarias a la disciplina social, incluso las restricciones fiscales y financieras. En otras

---

1/ Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 41.º período de sesiones, Suplemento No. 14 (E/4207/Rev.1), párr. 7.

2/ Ibid., párr. 18.

palabras, la voluntad política de desarrollar y la capacidad de ejercer un control apreciable sobre las actividades estratégicas de la economía son la condición ineludible para la aplicación eficaz de los planes de desarrollo. Esta capacidad puede reforzarse mediante el desarrollo adecuado del sector público, la asunción por parte del Estado de una función rectora en la política de inversiones y créditos, y la supervisión organizada de las actividades del sector privado, incluidas las empresas extranjeras.

7. Los planes de plazo mediano - por ejemplo, quinquenales - desempeñan un papel capital como herramientas de la planificación en los países en desarrollo. Deben concebirse como parte de una estrategia a largo plazo para el desarrollo y, ello, conjuntamente con el período más largo que exige la planificación de determinadas actividades, podría aconsejar la formulación de planes a largo plazo. Por otra parte, normalmente los planes anuales deberán formar parte del sistema de planificación a fin de impartir a este proceso la flexibilidad necesaria y proporcionar el nexo entre las políticas de plazo mediano y las de corto plazo. En efecto, la falta de un sistema adecuado de planificación anual y de coordinación entre el plan y la política presupuestaria ha impedido la ejecución eficaz de los planes en muchos países en desarrollo.

8. El sistema de planificación nacional debe establecerse en forma tal que influya en la economía y asegure la realización de los objetivos nacionales. La experiencia indica que ello puede lograrse cuando se establece la planificación nacional como función de las más elevadas autoridades ejecutivas. Así podrá convertirse en una planificación real de políticas nacionales susceptibles de una ejecución eficaz. Tanto la identificación exacta de los objetivos y de las medidas de política como la ejecución de los planes dependen inequívocamente de la participación activa de los responsables de la política en el proceso de planificación.

9. En toda etapa de la formulación y la ejecución del plan es necesario tomar decisiones sobre la política que habrá de seguirse y sobre las medidas que habrán de aplicarse, y estas decisiones sólo pueden tomarlas los funcionarios del gobierno que tienen responsabilidades y poderes ejecutivos. En este sentido, la ejecución efectiva de un plan comienza en las primeras etapas de la preparación. Como todo el propósito de la formulación de planes es llegar a decisiones sobre las políticas de orden económico y social que se deberán seguir, los planes deben formularse por un proceso de aproximaciones sucesivas. Los responsables de la política deberán examinar proyectos paulatinamente más específicos preparados por los planificadores, examinarlos con éstos e introducir enmiendas a dichos planes conciliando en cada etapa los estudios técnicos con las decisiones de política. En este proceso, los objetivos generales se traducen a la postre en programas de acción concretos y coherentes.

10. La formulación de planes no es una fase autónoma de la planificación. En un sistema viable de planificación, la distinción entre formulación y ejecución de los planes es más bien formal que real. Se planifica en todos los niveles, desde la preparación inicial de un marco general hasta la planificación correspondiente a un proyecto determinado, y en todas las fases de la ejecución, a medida que los planes de plazo mediano se descomponen en programas de acción progresivamente más cortos. De ahí que el proceso de planificación deba asimilarse al proceso de toma de decisiones por parte del gobierno en lo que se refiere al desarrollo.

11. La planificación es, pues, una función que incumbe a la administración pública en su conjunto; abarca una relación triangular entre los dirigentes políticos, el organismo de planificación y los diferentes ministerios u organismos públicos. En los países que quieran crear un mecanismo eficaz de planificación, es indispensable que el órgano central de planificación cuente con el apoyo decidido de las esferas políticas más altas. Al propio tiempo, una de las funciones principales del organismo central de planificación en estos países es promover una reorientación de la administración pública en torno a la tarea del desarrollo, de manera que todo el proceso de decisión incorpore la disciplina impuesta por el plan. Además de las disposiciones formales de organización, como la creación de comisiones interministeriales, pueden adoptarse varias otras medidas con este fin. En muchos países han resultado útiles el intercambio de personal entre el organismo de planificación y los ministerios y los programas de formación de administradores de carácter general y de especialistas técnicos.

12. Debería encontrarse también el medio adecuado de recibir la cooperación de los organismos e instituciones públicos no gubernamentales o privados en la formulación y ejecución de planes. Esta cooperación y esta consulta, organizadas en forma adecuada a las condiciones sociales e institucionales de cada uno de los países, adquieren especial importancia en los sectores estratégicos de la actividad económica. La cooperación con el sector privado, incluyendo a la agricultura, debe promover el desempeño del mismo con arreglo al plan mediante el funcionamiento del mecanismo de mercado así como la planificación directa. Es sumamente importante que el gobierno adopte las medidas necesarias en lo que toca a la política fiscal, reforma tributaria, política crediticia, política de precios y reforma agraria para que el mecanismo de mercado pueda funcionar mejor; por intermedio de este mecanismo pueden adoptarse medidas concretas para aumentar o reducir determinados tipos de producción de conformidad con el plan.

13. Un plan de desarrollo, como instrumento de acción, no puede quedarse en el estudio diagnóstico o la expresión de una esperanza. Los planes no pueden ejecutarse si no definen claramente las políticas, actividades y proyectos que deberán llevarse a cabo, y éstos deben ser adecuados al logro de los objetivos y las metas previstas. Tampoco pueden ejecutarse los planes si las necesidades materiales y financieras previstas para los programas correspondientes superan los recursos disponibles; en consecuencia, la movilización de los recursos debe constituir una preocupación principal de la política de desarrollo. Asimismo, un plan, como programa de acción, debe especificar en la medida de lo posible el itinerario para la iniciación y terminación de las diferentes actividades y proyectos que habrán de llevarse a cabo, teniendo en cuenta las muchas relaciones de interdependencia que existen entre productos e insumos conexos.

14. Los planes anuales u otros planes a corto plazo son de gran utilidad para la ejecución de los planes a plazo mediano. No sólo hacen posible una especificación más detallada de los programas de acción sino que sirven para asegurar la realización de los reajustes necesarios en las medidas de corto plazo conforme a los lineamientos de los objetivos y políticas de plazo mediano. En general, debería prestarse mayor atención a los planes y a los presupuestos nacionales de corto plazo por cuanto son actividades permanentes que vinculan las políticas actuales con los objetivos a mediano plazo. Este vínculo puede robustecerse mediante una planificación, que abarque varios años, de los componentes del presupuesto fiscal. La experiencia indica asimismo que en algunos países es útil la preparación anual de planes que abarquen varios años, por ejemplo: planes bienales. Sin embargo,

la preparación de los planes anuales a veces puede hacer necesario revisar los objetivos del plan de mediano plazo en el cual debiera basarse el plan anual, a causa, por ejemplo, de cambios imprevistos en las condiciones internas o externas, o de lo desarticulado e incompleto del plan original. En ese caso, el plan de mediano plazo debiera examinarse acuciosamente a la luz de las informaciones más recientes y debieran efectuarse los mejoramientos necesarios vinculados a la preparación del plan anual. También merece atención otro aspecto de la planificación anual: dadas las condiciones que imperan en la mayoría de los países en desarrollo, para establecer si se mantendrá o no un equilibrio tolerable en el año siguiente es preciso estimar no sólo el posible balance de la oferta y la demanda globales, sino también el balance en el mercado de productos básicos y recursos productivos críticos como divisas, alimentos, energía y transporte. No puede hacerse una recomendación general sobre el tipo y número de balances que serían pertinentes, pues variarían de un país a otro, pero puede afirmarse que son en general un instrumento necesario para evaluar la coherencia de las políticas de corto plazo.

15. La información y la supervisión de la marcha de los trabajos son un componente necesario de la ejecución de los planes, no como elementos del historial, sino como medio de controlar la ejecución. Los procedimientos de información y evaluación deben incorporarse al plan mismo, pues sólo se pueden evaluar los progresos de la ejecución si se han especificado de antemano las normas de cumplimiento. Al nivel de proyectos podría establecerse, por lo menos en el caso de proyectos importantes, un programa de construcción debidamente establecido por etapas conjuntamente con un sistema de información que permita adoptar medidas correctivas oportunamente. Además, deben prepararse indicadores adecuados para descubrir cualquier escasez incipiente de recursos u otras discrepancias entre las previsiones y la realidad; y se debería contar con dichos indicadores cuanto antes para que sean útiles en la ejecución. Tales indicadores podrían incluir informaciones sobre costos y productividad.

16. La escasez de personal técnico en los países en desarrollo es uno de los graves obstáculos que se oponen a la ejecución de sus planes de desarrollo. A este respecto, los diferentes programas de asistencia técnica desempeñan una función útil por cuanto compensan esta deficiencia. Sin embargo, los países en desarrollo podrían utilizar mejor los servicios de asistencia que tienen a su alcance si contasen, como parte de sus planes de desarrollo de plazo mediano, con amplios programas de asistencia técnica necesarios para la ejecución de sus planes de desarrollo. Estos programas contribuirían a determinar las prioridades y constituirían una base útil para sus solicitudes de asistencia técnica.

17. La ejecución satisfactoria de los planes en los países en desarrollo depende también de un medio exterior favorable. De este modo, la voluntad de promover el desarrollo deben compartirla por igual los países desarrollados y los países en desarrollo. El volumen de los recursos y de la asistencia técnica exteriores, puesto a disposición por los países desarrollados mediante políticas favorables de comercio y ayuda, condiciona el progreso en la ejecución de los planes. La contribución de la comunidad internacional al crecimiento de los países en desarrollo ha sido insuficiente durante el presente Decenio. Es necesario por tanto que los países desarrollados hagan mayores aportaciones. Tal vez no se necesiten nuevas instituciones, pero deben introducirse cambios en las tareas y las actividades de las instituciones internacionales existentes. Puede por tanto preverse la conveniencia de celebrar una reunión general para anunciar promesas de contribuciones,

como extensión lógica de las reuniones de esa índole ya corrientes en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Mundial de Alimentos y los consorcios de ayuda. También son concebibles otros arreglos en los que participen, por ejemplo, el grupo de organismos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, lo que ofrece la posibilidad de que los Estados Miembros decidan hacer las aportaciones que dicha institución estime necesarias. El Comité opina que, además de incorporar estas innovaciones al programa del segundo Decenio para el Desarrollo, urge iniciar cambios en vista de lo insatisfactorio de los progresos realizados hasta ahora.

B. PLANIFICACION Y EJECUCION DE PLANES EN AMERICA LATINA

1. Antecedentes

18. Los esfuerzos de planificación emprendidos por los países latinoamericanos han respondido a factores de variada naturaleza: crecientes obstáculos al desarrollo económico, que hacían necesaria una acción más eficaz y coherente; mejor comprensión de los problemas del desarrollo regional y la necesidad consiguiente de jerarquizar objetivos y escoger los medios más apropiados para materializarlos; nuevos programas y modalidades de cooperación externa, condicionados a esfuerzos internos de movilización de recursos, y reformas estructurales enmarcadas en programas amplios de desarrollo económico y social.

19. Hacia fines de la década de 1950 fue haciéndose cada vez más patente la insuficiencia dinámica de la mayoría de las economías latinoamericanas para sostener ritmos medianamente satisfactorios de crecimiento, superar agudos desequilibrios en sus relaciones comerciales y financieras externas, contener presiones inflacionarias internas, abrir suficientes oportunidades de empleo productivo a una fuerza de trabajo en rápido aumento, mejorar las condiciones de vida de la población y atender sus crecientes aspiraciones frente al conocimiento de las enormes potencialidades que abría el progreso técnico. El eje de la política económica tenía así que centrarse en el desarrollo, concebido como problema integral, a la vez económico y social, y considerar simultáneamente los factores limitantes de orden interno y externo.

20. Los estudios técnicos, encaminados a profundizar en el conocimiento de los problemas del desarrollo latinoamericano, proponer criterios que contribuyeran a definir una estrategia de desarrollo y sugerir métodos de proyecciones, facilitaron la adopción paulatina de un enfoque de conjunto. Aunque su finalidad fue más de análisis que de planificación, la creciente utilización de proyecciones como instrumento de previsión de determinados problemas, y de discusión de diversas opciones de política, fue preparando el terreno y suministrando elementos metodológicos para la elaboración de planes.

21. En la Conferencia de Punta del Este en 1961[3/], los gobiernos americanos reconocieron que la planificación debía constituirse en el instrumento fundamental para movilizar los recursos nacionales hacia el desarrollo, facilitar los cambios estructurales necesarios, acrecentar la eficiencia y la productividad y adecuar la cooperación financiera internacional. La planificación debía así constituirse en el instrumento esencial para establecer una disciplina del esfuerzo interno y de la cooperación externa, que permitiera lograr un adecuado patrón de desarrollo y acelerar el ritmo de crecimiento. En la misma conferencia los gobiernos ratificaron la importancia de la integración económica, lo cual es de trascendencia para la planificación.

22. Frente a exigencias tan grandes y variadas, difícilmente podrían esperarse resultados espectaculares a corto plazo. En lo interno, la "planificación para el cambio" suscitó resistencias por parte de los grupos o sectores que temían ver

---

3/ Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial, celebrada en Punta del Este, Uruguay, del 5 al 17 de agosto de 1961.

afectados sus intereses inmediatos. Además existía también en América Latina una deficiencia institucional para el manejo de las políticas económicas instrumentales (cambiaria, monetaria, fiscal, agraria, etc.) que las hacía inadecuadas a las necesidades de una política de desarrollo, hecho que conviene tener presente al analizar la eficacia de la planificación. Aunque ésta puede contribuir a lograr esa adaptación, cuando el medio político no la permite las fallas de fondo en la ejecución de los planes no deben buscarse sólo en la planificación, sino principalmente en el ámbito en que se deciden y administran las políticas económicas y en la eficacia con que se lleva a cabo este proceso. Por otra parte, aun cuando no existan estas circunstancias adversas, el empleo eficaz de dichas políticas supone una reforma institucional profunda que es difícil lograr en poco tiempo. En lo externo, algunos factores que configuran el cuadro económico general de América Latina, y que por lo tanto condicionan a la planificación, no han evolucionado de manera favorable. Este es el caso, en particular, de la inestabilidad de las exportaciones y de la capacidad de importación de varios países de la región, entre los que se encuentran casi todos los más grandes, con excepción de México 4/. Además, los métodos de la cooperación financiera externa tampoco usaron los planes de desarrollo de tal manera que hubiese sido posible precisar las necesidades globales de recursos externos de los países y adoptar modalidades de financiamiento acordes con las mismas.

23. A pesar de estas dificultades, se ha acumulado una experiencia valiosa cuya trascendencia no puede todavía valorarse con propiedad. Hasta no hace mucho tiempo, sólo se habían intentado algunos ensayos preliminares y ciertos programas de carácter sectorial. Tampoco existía una base de información adecuada a las necesidades de la planificación, ni un caudal metodológico que hubiera mostrado ya su eficacia frente a condiciones como las que caracterizan a las economías latinoamericanas, ni mucho menos una estructura administrativa flexible y receptiva a nuevas funciones y métodos distintos a los arraigados en la rutina tradicional.

24. No obstante, en ese lapso se prepararon las bases técnicas y se adiestró en grado creciente personal para la planificación; los países crearon oficinas centrales de planificación, que se convirtieron en focos de innovación, y elaboraron los primeros planes generales; fueron prevaleciendo criterios más racionales en la asignación de recursos, especialmente en el sector público; y, sobre todo, la planificación se convirtió en un principio ampliamente aceptado.

25. Dichos organismos evolucionaron en forma variada, de acuerdo con su grado de penetración en la organización tradicional de gobierno. En general, prevaleció el intento de ubicar estas oficinas como dependencias directas de la Presidencia de la República. En ciertos casos, existen cuerpos intermedios de orientación, que sirven de nexo coordinador entre las oficinas de planificación y el Presidente y su gabinete y en los que se analizan y discuten las cuestiones más importantes.

26. En el cuadro 1 se enumeran los organismos y su composición, incluidos tanto los de orientación como los encargados de las tareas técnicas. En general, se atribuye a los organismos de planificación una función de asesoramiento frente a las autoridades de más alto nivel político. Es frecuente que se les asignen, además, otras funciones como la promoción de determinadas actividades, la participación en las gestiones de financiamiento externo y la coordinación de la asistencia técnica exterior.

4/ Para una mayor explicación, véanse los párrs. 60 a 63.

Cuadro 1

ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

País; 1) Año de creación del primer organismo de planificación a/ 2) del sistema actual	Organismos que fijan la orientación (nombre y composición)	Organismos técnicos
Argentina 1) 1961 2) Septiembre de 1966	Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) (Presidente de la Nación y Ministros)	Secretaría del CONADE
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 Coordinación (Dirigida por el Ministr Secretario de Planificación y Coordinación)
Brasil 1) 1956 2) Julio de 1963	Ministerio de Planeamiento y Coordinación Económica. Consejo Consultivo de Planeamiento (técnicos, prensa, empresarios, trabajadores y organismos estaduales y regionales de desarrollo). Asesoría de Estudios de Reforma Administrativa; Comisión de Coordinación de la Alianza para el Progreso y Fondo de Financiamiento de Estudios de Proyectos y Programas	Corto plazo: grupos del Ministerio de Planeamiento. Largo plazo: Escritorio de Pesquisa Económica Aplicada (EPEA)
Colombia 1) 1951 2) Diciembre de 1963	Consejo Nacional de Política Económica (Presidente, Ministros con responsabilidades económicas, jefe de Planeamiento, Gerentes del Banco de la República, y de la Federación de Cafeteros). Grupo de consulta económica (ocho miembros elegidos por el Presidente a propuesta de entidades gremiales)	Departamento Administrativo de Planeación
Costa Rica 1) 1963 2) Enero de 1963	Ministerio de Planificación. Comité Técnico de Evaluación de Proyectos de Inversión, (Ministros, altos funcionarios y asociaciones privadas). Comisión Consultiva de Planes (Jefes de Departamento del Ministerio de Planificación y representantes de organismos privados	Ministerio de Planificación (Oficina de Planificación)
Cuba 1) 1960 2) Febrero de 1961	Junta Central de Planificación (JUCEPLAN), presidida por el Primer Ministro e integrada por Ministros responsables de organismos centrales económicos	Secretaría Técnica de JUCEPLAN. En tareas de control, el Banco Nacional de Cuba
Chile 1) 1939 2) Noviembre de 1964	Comité Económico de Ministros, que preside el Ministro de Hacienda. Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)	Oficina de Planificación Nacional
Ecuador 1) 1954 2) Agosto de 1961	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Ministros con responsabilidad económica, Gerentes del Banco Central y Banco Nacional de Fomento y tres ciudadanos relevantes)	Secretaría General de Planeación Económica
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, dos representantes de la empresa privada y el secretario ejecutivo)	Oficina Técnica de Planificación dirigida por un Secretario Ejecutivo
Guatemala 1) 1954 2) Noviembre de 1954	Consejo Nacional de Planificación Económica de la Presidencia de la República (Ministro de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social, Presidente del Banco de Guatemala, del Instituto de Fomento de la Producción y tres delegados del Presidente de la República	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica
Haití 1) 1962 2) Julio de 1963	Comisariato Nacional de Desarrollo y Planificación (CONADEP)	CONADEP
Honduras 1) 1955 2) Octubre de 1965	Consejo Superior de Planificación Económica (Presidente de la República Secretarios de Estado de Economía y Hacienda; Comunicaciones y Obras Públicas; Recursos Naturales; Presidentes del Banco Central y de Fomento un representante empresario y otro laboral	Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (dirigida por un Secretario Ejecutivo con jerarquía ministerial)
México 1) 1958 2) Marzo de 1962	Comisión Intersecretarial de Planeación del Desarrollo (representante de la Secretaría de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público)	Oficina técnica de la Comisión Intersecretarial
Nicaragua 1) 1952 2) Febrero de 1952	Consejo Nacional de Economía (Ministros de Economía, Hacienda, Fomento y Agricultura, Presidentes del Banco Central y del Banco Nacional y Gerentes General del Instituto de Fomento Nacional. Oficina de Planificación de la Presidencia de la República	Secretaría técnica del Consejo Nacional de Economía (dependiente del Ministerio de Economía)
Panamá 1) 1959 2) Junio de 1959	Dirección 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
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 (Secretario Ejecutivo)
Perú 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 (je con jerarquía de Ministro). Consejo Consultivo de Planificación (presidido po el jefe del Instituto e integrado por representantes de empresarios trabajadores, profesionales y Universidades)
República Dominicana 1) 1962 2) Noviembre de 1965	Consejo Nacional de Desarrollo, (Presidente de la República Ministros de Finanzas, Obras Públicas y Comunicaciones, Agricultura, Educación, Salud y Previsión Social y Trabajo; Gobernador del Banco Central y Secretario Técnico de la Presidencia; miembros adjuntos: Director Nacional de Planificación y Director Nacional de Presupuesto	Secretariado técnico de la Presidenci de la República (dirigida por un Secretario técnico)
Uruguay 1) 1960 2) Noviembre de 1966	Oficina de Planeamiento y Presupuesto dirigida por una Comisión integrada por los ministros de Hacienda, Ganadería y Agricultura; Industria y Comercio; Trabajo y Seguridad Social; Obras Públicas; Salud Pública; Transporte, Comunicaciones y Turismo; y Cultura y el Director de la Oficina, que la preside)	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Venezuela 1) 1958 2) Diciembre de 1958	Presidente de la República, en Consejo de Ministros	Oficina Central de Coordinación y Planificación

a/ Se refiere a organismos que constituyen el origen del sistema actual.

Cuadro 1

Organismos sectoriales	Organismos regionales
Ministerio de Obras y Servicios Públicos y alnas empresas del Estado elaboran programas secriales	Consejo Federal de Inversiones
los ministerios de Economía Nacional; Agritura, Ganadería, Colonización y Riego; Minas Petróleos; Educación y Cultura; Asuntos Campsinos; Salud; y Trabajo y Seguridad Social	En proceso de organización
bleos de planeamiento sectorial en el Ministrio de Planeamiento. Organismos específicos (ej. upo Ejecutivo de Integración de la Política del ansporte)	Ministerio de Coordinación de los Organismos Regionales (para los organismos federales de planeamiento regional). Superintendencia del Desarrollo de Amazonia; Superintendencia de Desarrollo del Nordeste. Organismos de planificación en casi todos los Estados, dependientes de los gobiernos estaduales
mités de Planeamiento (que fijan la orientación neral presididos por cada Ministro). Oficinas Planeamiento, coordinación y evaluación (técas)	En los gobiernos departamentales: Consejo Asesor (de orientación) y Sección de Planeación Departamental (técnico). Corporaciones autonomas de desarrollo: Cauca, Magdalena y Sinú, Sabanas de Bogotá y Ubaté-Chiquinquirá
todos los ministerios y en las entidades scentralizadas y autónomas	-
da Ministerio debe transformar las instruccios de la Junta Central de Planificación en plas concretos para cada sector y unidad	Centro Coordinador del Norte de Oriente y de Nuevitas
pción de Planificación Sectorial de ODEPLAN. icinas sectoriales en los ministerios de Agritura, Vivienda, Educación y Salud; en la CORPO nciona la de industria	Sección de planificación regional de ODEPLAN Organismos de Planificación Regional (ORPLAN)
icinas de programación en los ministerios de ucación; Obras Públicas y Comunicaciones; Instria y Comercio; Previsión Social, Trabajo y lud Pública; Finanzas; Agricultura y Ganadería emas, en el Instituto Ecuatoriano de Reforma raria y Colonización y en el Centro de Desarro (CENDES)	Centro de Reconversión Económica del Austro; Junta de Recuperación Económica de Loja y Zamora-Chinchipe; Centro de Rehabilitación de Manabí; Juntas de Fomento de El Oro, Carchi, Esmeraldas
están organizando comités de planeamiento en s Ministerios de Obras Públicas, Agricultura y nadería, Educación y Salud Pública	-
-	-
-	-
el Ministerio de Agricultura	-
s secretarías de Estado, los organismos descenalizados y las empresas con participación estal elaboran programas de inversiones	Comisiones nacionales para proyectos específicos (ej.: Cuenca del Papaloapán)
icinas de Estudio y Programación en la mayoría los ministerios	-
los ministerios de Educación, Agricultura, Coreio e Industrias; y Trabajo, Previsión Social Salud Pública	-
-	-
los ministerios de Trabajo y Asuntos Indígenas; ucación Pública; Fomento y Obras Públicas y Aistencia Social; Agricultura. Además en la Ofina Nacional de Planeamiento y Urbanismo y en el ndo Nacional de Desarrollo Económico	Se prevén oficinas de planificación de regiones geo-económicas y de las divisiones político-administrativas. Funcionarán corporaciones de Fomento de Cuzco, Arequipa, Madre de Dios, Tacna, Puno e Ica
el Ministerio de Agricultura. Se prevén en los nisterios con funciones económicas y sociales y las instituciones autónomas	-
los Ministerios de Ganadería y Agricultura, strucción Pública y Previsión Social y Salud blica	-
icinas sectoriales en los Ministerios e Institos Autónomos. Grupos de coordinación sectorial	Corporación Venezolana de Guayana. Comisión Promotora para el desarrollo de los Andes. Consejo Zuliano de Planificación

27. La mayoría de las oficinas de planificación elaboraron planes generales de desarrollo de mediano y largo plazo, con frecuencia referidos a períodos de 4 a 10 años; así, en el curso de pocos años, casi todos los países latinoamericanos llegaron a contar con planes de esa naturaleza. Suelen contener un diagnóstico, la enunciación de determinados objetivos económicos y sociales, metas globales y sectoriales, la identificación a nivel muy general de los cambios necesarios y de los campos de acción de la política económica, ciertas indicaciones sobre investigación y uso de determinados recursos naturales, metas más detalladas de inversión pública y una determinación aproximada de las necesidades de financiamiento externo. Posteriormente se elaboraron planes para períodos más cortos que generalmente asumieron la forma de planes bienales, pero éstos con frecuencia no guardaron la relación debida con los planes generales ni introdujeron elementos operativos suficientes. En el cuadro 2 se enumeran los planes elaborados en los distintos países de la región.

28. De todas maneras, los planes de largo plazo cumplieron una función útil como instrumentos para comenzar a definir una política general de desarrollo y, en conjunto con los de mediano plazo que los complementaron, ayudaron a hacer más racionales ciertas decisiones del sector público. Sin embargo, los sistemas de planificación son todavía incompletos y suelen faltarles elementos operativos, constituyendo esta otra causa de la ejecución insatisfactoria de la política planificada de desarrollo. En las secciones que siguen se examinan los diversos factores, internos y externos a la planificación, que han afectado la ejecución de los planes y se proponen recomendaciones concretas sobre los aspectos prioritarios de la tarea que resta por realizar en América Latina para aumentar la viabilidad de los planes y mejorar el funcionamiento del sistema de planificación.

Cuadro 2

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACION NACIONAL
EN AMERICA LATINA

Argentina:	Plan Nacional de Desarrollo, 1965-69. Presupuesto económico nacional, 1966.
Bolivia:	Plan de Desarrollo Económico y Social, 1962-71. Planes sectoriales 1963-64. Presupuesto por programas, a partir de 1961. Planes bienales de desarrollo económico y social, 1963-64 y 1965-66.
Brasil:	Plan de metas, 1957-60. Plan trienal de desarrollo económico y social, 1963-65. Programa de acción económica del gobierno, julio 1964-marzo 1967. Plan decenal 1967-76 (en preparación).
Colombia:	Presupuesto por programas desde 1961. Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1962-70. Planes cuatrienales de Inversiones Públicas, 1961-64, 1962-65.
Costa Rica:	Presupuesto por programas desde 1964. Plan de desarrollo económico y social, 1965-68.
Cuba:	Plan de la Economía Nacional (anual, a partir de 1962).
Chile:	Planes sectoriales de acción inmediata (energía, acero, petróleo, etc.). Programa Nacional de Desarrollo, 1961-70. Plan de desarrollo (quinquenal) en preparación.
Ecuador:	Bases y directivas para programar el desarrollo económico del Ecuador. Plan inmediato de desarrollo. Presupuesto por programas desde 1963. Plan general de desarrollo económico y social, 1964-73.
El Salvador	Programa bienal de inversiones públicas, 1964-65. Presupuesto por programas desde 1964. Plan para el desarrollo económico y social, 1965-69. Planes anuales de inversiones públicas desde 1966.
Guatemala:	Presupuesto por programas desde 1964. Plan de desarrollo económico y social, 1965-69.

Cuadro 2 (continuación)

Haití:	Plan de urgencia (plan bienal de inversiones). Programa de emergencia, 1966.
Honduras:	Plan Nacional de Inversiones Públicas, 1963-64. Versión preliminar del Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico y Social, 1962-65. Presupuesto por programas desde 1964. Plan de desarrollo económico y social, 1965-69.
México:	Planes sectoriales. Plan de acción inmediata, 1962-64. Plan de desarrollo 1967-70 (en preparación).
Nicaragua:	Presupuesto por programas desde 1964. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-69.
Panamá:	Programa de Desarrollo Económico y Social 1963-70. Presupuesto por programas desde 1966.
Paraguay:	Presupuesto por programas desde 1963. Planes bienales, 1965-66 y 1967-68.
Perú:	Programa de inversiones públicas 1964-65 y 1966. Presupuesto por programas desde 1963. Plan de desarrollo económico y social, 1967-70.
República Dominicana:	Presupuesto por programas desde 1964. Bases para el desarrollo nacional, 1966. Plan bienal de desarrollo (en preparación).
Uruguay:	Estudio Económico del Uruguay, 1963. Plan nacional de desarrollo económico y social, 1965-74.
Venezuela:	Plan Cuatrienal 1960-64. Presupuesto por programas desde 1963. Plan operativo anual, 1964. Plan de la Nación, 1962, 1963-66 y 1965-68.

2. Medio político en que se desenvuelve la planificación

29. Muchos de los problemas de preparación y ejecución de planes de desarrollo son el resultado de las resistencias que éstos encuentran, como instrumento de cambio, entre las clases dirigentes de varios países latinoamericanos. Hay antagonismo por parte de aquellos que creen que una política enérgica de desarrollo afecta o puede afectar sus intereses y, con frecuencia, hay indiferencia en otros grupos que desconocen o subestiman las relaciones de dicha política y su instrumento - la planificación - con sus propias aspiraciones. Además, ha ayudado a conformar la actitud de las clases dirigentes frente a la planificación el incumplimiento de las expectativas de una modificación sustantiva en los métodos de la cooperación externa que se esperaba como consecuencia del establecimiento de la planificación. Entre algunos de los grupos dirigentes latinoamericanos se dio importancia a la idea de que la planificación, al ser declarada parte integrante de un programa de cooperación externa en el ámbito interamericano, constituiría un requisito instrumental que haría posible defender a los países de la crónica inestabilidad de las variables externas del proceso de desarrollo, fundamentalmente el comercio exterior, o bien haría posible compensarlos por ello, y permitirles complementar sus recursos en el grado necesario para llevar a cabo una política de desarrollo. En la realidad, la cooperación externa en materia de comercio avanzó muy poco, y en lo que toca a la financiación, aunque ha aumentado el volumen de los préstamos públicos, no se observa un progreso similar en el uso de las modalidades que podrían tener un efecto más estimulante sobre la preparación de planes: la financiación global para atender todo el déficit de recursos externos de los planes de desarrollo. Esta experiencia ha llevado a algunos de los grupos dirigentes de América Latina a considerar la planificación como una disciplina restrictiva de su libertad de acción, que no tiene como contrapartida, sino consecuencias intrascendentes en el plano internacional. Como resultado de estas reacciones, la planificación latinoamericana ha debido funcionar frecuentemente en un medio desvinculado con los más altos centros de decisión y ha pasado por alternativas de aislamiento y pasiva tolerancia. No es infrecuente además que la propia burocracia haya mirado la planificación como un elemento extraño a sus propios intereses, identificados por lo general, con el estilo tradicional de gobierno.

30. La posición marginal que ha ocupado en la vida institucional y la falta de estabilidad a que se ha visto sometida la planificación han sido el resultado de esta renuencia que inevitablemente se ha reflejado en la eficacia de su tarea. El proceso de planificación no ha podido institucionalizarse todavía y el elemento determinante de la cohesión y el papel de la oficina de planificación ha tendido a ser la influencia personal y el prestigio del conductor de dicha oficina. Esta circunstancia afecta seriamente la continuidad de las tareas de planificación.

31. Cuando predominan grupos antagónicos a la política de desarrollo, sólo una evolución política permitirá a la planificación consolidarse en la vida institucional. Pero en la medida en que dichos antagonismos estén fundados en falsos supuestos o en que no exista oposición, sino indiferencia, dichas actitudes pueden ser en parte atribuibles a las limitaciones de la propia planificación en esta etapa. La debilidad actual de los vínculos que la ligan con los centros de decisión se ha acentuado a causa de varias omisiones de la planificación:

a) En un período en el cual las decisiones sobre los objetivos de los planes dependía mucho de las opciones que presentaba el planificador al ejecutivo, con frecuencia no se ha destacado debidamente la importancia de una variedad de objetivos sociales - como el empleo, el desarrollo equilibrado entre regiones de un país, educación, salud, etc. - que tenían al menos tanta vigencia como la necesidad de acelerar el desarrollo nacional;

b) Las solicitudes de asesoramiento por parte del gobierno en relación con problemas urgentes no han sido siempre atendidas con la debida oportunidad por las oficinas de planificación;

c) En general no se ha prestado atención suficiente a la necesidad de vincular al proceso de planificación a los responsables de la ejecución de los planes, incluso de la actividad privada; y por último;

d) Los planes generalmente no han cumplido en forma adecuada la función de informar a los funcionarios públicos y a la sociedad en su conjunto sobre el alcance del esfuerzo de desarrollo, lo cual ha sido otro obstáculo para la participación social en esa tarea. Aunque muchas de estas omisiones se explican por la inexperiencia, el escaso número de planificadores y el apremio con que éstos debieron enfrentar su difícil tarea, estas fallas no se están superando con la debida celeridad.

32. De distinto género pero también relacionado con las finalidades superiores de la acción para el desarrollo, fue la falta de otras motivaciones como la que podría haber significado para los países de la región un fuerte impulso hacia la integración económica. La experiencia de Centroamérica es una prueba del efecto que puede tener sobre la planificación el hecho de plantear el problema del desarrollo en un marco que rebasa las fronteras nacionales. En este caso, existió una motivación de desarrollo nacional, generada por el proceso de integración económica y su influencia fortaleció la planificación por la necesidad de definir políticas para determinados sectores, como el de manufacturas. En el resto de América Latina la falta de determinación de las tendencias de la integración han impedido que el proceso nacional de planificación defina esas políticas, lo que en el futuro hará aun más difícil el proceso mismo de integración.

3. Limitaciones propias de la planificación

33. Junto a aspectos que significan evidente progreso, el proceso de planificación ha encontrado en América Latina diversos problemas que se han puesto particularmente de manifiesto en la etapa de ejecución de los planes. Aparte las deficiencias de organización institucional para la administración de las políticas económicas y teniendo en cuenta solamente el propio proceso de planificación, cabría señalar que esas deficiencias obedecen en mayor medida a debilidades en la conducción general de las tareas de planificación y a lagunas en el diseño de los sistemas, que a fallas específicas atribuíbles a los diversos tipos de planes. Por ello para identificar las fallas principales en la ejecución de los planes es necesario analizar las debilidades del conjunto del sistema de planificación, entre las cuales los defectos intrínsecos de los planes constituyen sólo una parte del problema.

34. Las deficiencias en la ejecución de los planes pueden depender del cuadro general de la administración pública en que se inserta la función de planificación,

de la substancia o contenido mismo de los planes, de los procedimientos y métodos empleados en su elaboración, y del grado en que se haya completado un esquema coherente de planificación, adecuado a las características de cada país.

a) Deficiencias de la administración pública

35. De las circunstancias políticas antes mencionadas se derivan en parte los problemas que ha encontrado la planificación para integrarse en la estructura administrativa, aun cuando esas dificultades son atribuibles también a la inercia misma de esas estructuras y a la poca diligencia con que muchos gobiernos se han abocado a la tarea de modernizarla. Aún la propia planificación ha descuidado este aspecto esencial de la transformación y son muy escasos los planes que han hecho explícita una política de reforma administrativa. Los pasos que se han dado para reorganizar la administración muy rara vez han tomado en cuenta las necesidades específicas de la organización para una política planificada de desarrollo.

36. El aislamiento de la planificación es también un resultado de la inserción de instituciones modernas en mecanismos por lo general inadecuados para el ejercicio de la política de desarrollo. Se partió asignando a los primeros órganos de planificación funciones de sesoramiento que correspondían a prototipos que no tomaban en cuenta las peculiaridades de la organización y las necesidades de la acción de cada país. Se definió insuficientemente la jerarquía de la oficina central de planificación y su vinculación con el Ejecutivo. Como consecuencia, la definición de esa jerarquía quedó entregada a los resultados de una pugna entre los distintos grupos de presión en la administración pública, la que llevó en algunas ocasiones a un "capitis diminutio" de los núcleos iniciales de planificación, subvaluación que se vio acentuada por la juventud e inexperiencia administrativa de los primeros grupos de expertos de planificación. No hay aspecto en que mejor se revelen los frutos de esta imprecisión en establecer las funciones y el campo de competencia de la planificación, que la gran dificultad que se ha encontrado en algunos países en coordinar políticas económicas de tanta trascendencia para el desarrollo como la política tributaria y las políticas monetaria y cambiaria.

37. Es tiempo, por lo mismo, de examinar, en las circunstancias de cada país, cuál es el sitio que corresponde a la planificación en la estructura administrativa. En ciertos casos ello puede significar una redefinición de funciones que debe hacerse con gran libertad conceptual. Por ejemplo, en algunos casos especiales podrían establecerse las oficinas de planificación en una posición tal que pudieran tener influencia directa sobre el proceso de toma de decisiones de los sectores importantes.

38. En esta etapa debe procurarse además la integración de un mecanismo de planificación y en ese sentido conviene reexaminar, con criterio selectivo, la prioridad que hasta ahora ha tenido la creación del mecanismo de orientación, para dar mayor énfasis a los mecanismos de evaluación. El ejercicio de una evaluación y control eficaces es un vínculo poderoso para integrar la planificación en la estructura administrativa e influir en su funcionamiento.

b) Deficiencias en el contenido de los planes

39. En América Latina la planificación no ha dado como resultado planes que llenen satisfactoriamente sus fines en cuanto a configurar y promover la política del desarrollo. Con ese fin, como se ha indicado antes, todo plan debería formular una estrategia, o sea indicar el patrón más adecuado para el desarrollo de la economía y determinar los medios necesarios para asegurar dicho desarrollo. Además - y esta función reviste importancia en América Latina porque constituye la primera condición de la participación social - los planes deberían informar asimismo a los encargados de la ejecución acerca de la índole precisa de su responsabilidad y de la parte que le cabe en el marco general del plan, e informar a la opinión pública sobre el empeño nacional que el plan significa. En el sistema de planificación, estas funciones se realizan mediante una serie de planes correspondientes a los distintos niveles de formulación de políticas y toma de decisiones. La importancia que se da a estas funciones en cada uno de los planes y el grado de detalle que suponen dependerá de las circunstancias imperantes en cada país, pero es esencial que las cumpla el sistema de planificación en su conjunto.

40. Frecuentemente, los planes latinoamericanos no están basados en estrategias definidas de desarrollo o, en ocasiones, la estrategia se formula sin dar la consideración debida a problemas esenciales, por ejemplo, la ocupación. Estas limitaciones a la especificación de una política de desarrollo, aparte de su gravedad sustantiva, se reflejan en una dificultad para analizar el sentido de las metas propuestas, crear motivaciones en la sociedad y establecer los requisitos de una auténtica participación en el proceso de planificación. En no pocas circunstancias, ello explica en parte el aislamiento de las oficinas de planificación con respecto a los centros de decisión y la sociedad en general, lo que, a su vez, dificulta la formulación de políticas apropiadas. En general, los planes de mediano o largo plazo constituyen un método para definir la viabilidad de una estrategia de desarrollo. Si esa estrategia no existe o no se la hace explícita, se pierde la substancia de las tareas de planificación, todo el acento tiende a ponerse en los aspectos metodológicos y las posibilidades de ejecución son necesariamente limitadas. La insuficiencia de esa estrategia se ha reflejado especialmente en el hecho de que los mencionados planes no suelen considerar aspectos tan importantes como el ya citado problema de ocupación, la capacitación de recursos humanos y las metas y políticas de redistribución del ingreso.

41. Por otra parte, con frecuencia los planes no han identificado con la precisión necesaria los instrumentos de la acción tanto en lo referente a política como a proyectos de inversión. En cuanto a políticas, para mencionar una de las omisiones más significativas, no se ha dado la atención suficiente a la función del sistema de precios y los instrumentos que influyen sobre los precios en el esquema propuesto para la acción. En las condiciones de América Latina, el objetivo de cambio estructural, aparte de acciones institucionales y otros instrumentos, requiere de políticas de precios e ingreso, como medios efectivos para influir sobre las decisiones de la actividad privada, que, en general, tiene una alta participación en el producto y la inversión de los países de la región. Ha sido también insatisfactoria la consideración dada a la financiación de los planes. Esta debilidad en el tratamiento de las políticas, y, en el grado de elaboración y detalle de los proyectos debe, sin embargo, examinarse con referencia a los diversos planes integrantes del sistema de planificación y no exclusivamente en relación con el plan general, en el cual, en muchas ocasiones es perfectamente justificable que no se descienda al detalle. En este sentido, la observación tan frecuentemente efectuada sobre la escasez de

proyectos totalmente estudiados y de diseños concretos y detallados de políticas para cumplir las metas de los planes de mediano plazo, más que indicar una omisión de dichos planes señalan la ausencia de planes anuales operativos.

42. No siempre se ha atendido, además, a la función de informar, que corresponde a todo plan de desarrollo y que es una de las condiciones para la participación. Dicha función ha de satisfacer dos necesidades: la de los ejecutores del plan, que deben encontrar en él los elementos necesarios para identificar sus responsabilidades, y la de la opinión pública en general con la constelación de intereses que en ella se integran, la cual tiene que estar en condiciones de encontrar en el plan una explicación sobre las finalidades y direcciones del esfuerzo de desarrollo en que va a participar, y en qué sentido se tienen en cuenta los intereses colectivos y particulares. En países como los de América Latina, que enfrentan la necesidad de una transformación, esta función de la planificación debe considerarse en la preparación y presentación de los planes. Cuando hace falta despertar la conciencia popular a los imperativos del desarrollo se justifica plenamente que, como ha sucedido casi generalmente en América Latina, se haga del diagnóstico de los problemas de la economía un elemento del plan que tenga amplia difusión. Del mismo modo, hace falta la presentación de una estrategia que tenga un carácter pragmático tanto económico como político y esto ha sido atendido con menor frecuencia. Se advierte además, en muchos de los planes, el abuso de una terminología técnica que resta al lenguaje la capacidad de comunicación sencilla y directa.

c) Fallas en las metodologías y procedimientos de formulación de los planes

43. Otro grupo de problemas se relaciona con los procedimientos y métodos de formulación de los planes. En particular, los dos problemas básicos que se plantean en la formulación de los planes se refieren a su falta de flexibilidad para adaptarse a las características y condiciones particulares de cada país y a la escasa participación del sector privado y aún del mismo sector público, en ese proceso.

44. Aunque ha aumentado la flexibilidad de los métodos de planificación utilizados en América Latina, es aún insatisfactoria desde varios puntos de vista. La urgencia de orientar la acción, las limitaciones de información estadística y técnica, así como el número todavía escaso de planificadores calificados, plantean el problema de seleccionar la modalidad de los planes y los mecanismos de planificación de modo que sus deficiencias no afecten sustancialmente la calidad de la política económica en los aspectos más trascendentales para el desarrollo.

45. Hay algunos criterios que pueden servir para guiar esta elección, y entre ellos cabe citar al grado de interdependencia entre las distintas actividades económicas y la complejidad de los objetivos económicos y sociales que el plan intenta satisfacer. En este sentido, los países de América Latina ofrecen variadas características: desde economías con marcado predominio de la agricultura y muy dependientes de las exportaciones de sus productos, hasta naciones relativamente industrializadas, algunas de las cuales enfrentan, además, la delicada tarea de llevar a cabo políticas de estabilización integradas en los programas de desarrollo. Es obvio por tanto que caben múltiples modalidades metodológicas, cuya selección puede ser decisiva para la viabilidad, eficacia y oportunidad del plan.

46. En todos los casos, sin embargo, cabe una segunda elección con respecto al énfasis con que deben tratarse los distintos sectores o problemas en la preparación

de los planes. Aun en economías simples suelen existir grupos de actividades muy interdependientes y, dado los recursos críticos, hay procesos en que se debe extremar el cuidado en las previsiones sobre la generación y asignación de dichos recursos. Esas actividades o procesos señalan prioridades para el trabajo de planificación en cuanto a la precisión con que debe formularse la estrategia correspondiente y el rigor con que cabe procurar una razonable coherencia interna de la acción.

47. Como ya se ha indicado, con frecuencia los planes latinoamericanos no han considerado suficientemente esas prioridades y por ello han fallado al determinar la estrategia del desarrollo. Especificar claramente las políticas relativas a esas actividades o procesos es una condición esencial para una política planificada de desarrollo, la cual debe servirse de esa especificación como una guía para establecer prioridades en el mejoramiento de la información y el establecimiento de mecanismos de control. El empleo de indicadores es entonces un instrumento de evaluación de gran utilidad. Ese mismo sentido de prelación debe llevar también a identificar los aspectos del plan en que es imprescindible detallar en mayor medida los instrumentos de la acción. El detallar, además de describir, exige que se establezcan claramente las relaciones de secuencia, es decir, interdependencias en el tiempo, que existan entre los diversos programas, políticas, proyectos, y los elementos constitutivos de éstos. Con pocas excepciones, estas relaciones no han sido previstas en la planificación latinoamericana y es de esperar que el empleo selectivo de los sistemas modernos de análisis administrativo permita en el futuro superar estas deficiencias.

48. La importancia de estas decisiones para la eficacia de la planificación se destaca más claramente cuando la vinculación con el ejecutivo depende de la oportunidad de la acción. En esos casos, establecer un orden de prelación para el trabajo de planificación es una condición para hallarse en la posibilidad de dar una respuesta rápida y adecuada. En ocasiones, cuando tropiezan con muy serias limitaciones de información, las oficinas de planificación prefieren esperar hasta que se supere esa dificultad, en lugar de tratar de influir formulando los primeros planes y tomando como un dato las limitaciones de información existentes. Puede producirse así un proceso circular en el que la falta de suficiente apoyo político refuerce la pasividad inicial de las oficinas de planificación, y esa inercia acentúe a su vez, la falta de apoyo político.

49. La otra deficiencia radica en la inexistencia de mecanismos de participación del sector privado y aún de los mismos organismos administrativos del sector público. En cuanto al sector privado, la resistencia de algunos grupos parecería inevitable, toda vez que los planes incorporen decisiones de cambios que afecten situaciones o intereses particulares; pero esto no justifica la incomunicación y el desconocimiento acerca de las intenciones del sector privado, existiendo en todo caso un amplio margen de apoyo potencial no aprovechado por deficiencias del propio proceso de planificación. En lo que respecta al sector público, la falta de comunicación obedece no sólo a las fallas propias del sistema, sino también frecuentemente a la existencia de fuertes organismos autónomos que ven reforzada su resistencia a incorporarse al proceso de planificación por el insuficiente apoyo político con que ésta se desarrolla.

50. Estas deficiencias en la participación tanto del sector privado como del público repercuten especialmente en la planificación, dando lugar a que se refuercen las resistencias a la participación. Todas estas circunstancias limitan seriamente

las posibilidades de ejecución de los planes, pues muchos de los organismos del sector público y el sector privado no se sienten interpretados por el contenido del plan; además, esta incomunicación genera un desconocimiento sobre la situación y formas de comportamiento real del sector privado, que dificultan el diseño de las medidas de política económica propuestas en el plan.

d) Carácter incompleto de los sistemas de planificación

i) Falta de elementos de carácter operativo

51. Un aspecto que merece especial consideración se refiere a la inexistencia de algunos mecanismos básicos indispensables para completar el sistema de planificación, y en particular de planes anuales operativos. Hasta ahora, los planes elaborados en América Latina cubren sólo parcialmente el proceso de planificación; en otras palabras, el esfuerzo no ha llegado a completarse, tanto desde el punto de vista de los planes que se han elaborado como de la instauración y funcionamiento de mecanismos eficaces de revisión periódica de los mismos y de control y evaluación de su aplicación práctica.

52. Muchos de los planes globales que se han elaborado incorporan previsiones que se apoyan en un mejoramiento - a veces importante - de las tendencias anteriores y en la previsión de posibles limitaciones, pero a menudo no especifican las medidas que pueden conducir a los resultados deseados; con ello, los planes globales dejan un gran vacío entre las consideraciones macroeconómicas y las orientaciones generales, de una parte, y su instrumentación en medidas de políticas concretas (monetaria, cambiaria, fiscal) y planes operativos, de otra. En el otro extremo, algunos de los planes de acción inmediata que se han puesto en práctica se limitan a reunir iniciativas parciales y ciertos proyectos concretos, sin evaluarlos - con frecuencia - a la luz de perspectivas de mayor alcance.

53. La insuficiencia de un "puente" eficaz entre las dos dimensiones del esfuerzo ha perjudicado por igual a los planes resultantes de uno y otro carácter; unos porque tienen muy disminuida su viabilidad práctica de ejecución, y otros porque no atacan los escollos fundamentales al desarrollo. Esa situación parece derivar tanto de insuficiencias en la definición de la política de desarrollo como de que no se ha llegado a diseñar y aplicar mecanismos eficaces de planificación anual operativa.

54. Las deficiencias señaladas se pueden exponer en términos de los siguientes problemas particulares:

a) Ausencia de planes anuales operativos, o planes similares, que provean a las autoridades políticas un marco para las decisiones del año siguiente, considerando las orientaciones de los planes de mediano o largo alcance, la cambiante situación coyuntural que puede hacer aconsejable modificar las metas generales, y la capacidad operativa de la administración que también evoluciona con la misma ejecución del plan;

b) Al no existir un sistema de planes anuales, las relaciones entre los planes y el presupuesto fiscal son débiles y más bien formales, pues el grado de precisión de los presupuestos y la naturaleza monetaria de sus asignaciones no encuentra correspondencia en el contenido de los planes de mediano plazo; por ello,

los sistemas de presupuestos por programas que existen en la gran mayoría de los países de la región, si bien representan un progreso formal considerable, no encuentran plena utilización en el proceso de planificación;

c) En ausencia de los planes anuales, sólo en muy contados casos existen formas parciales de planificación de corto plazo que aseguren la ejecución de proyectos de trascendencia para el cumplimiento de los planes;

d) En los casos en que se ha intentado la formulación de planes anuales operativos, no se ha logrado formar grupos técnicos especializados y dedicados totalmente a dicha función, que es necesariamente compleja y absorbente, sino que más bien los mismos grupos técnicos que formulan los planes de mediano plazo han cumplido dicha función en forma esporádica; y

e) La falta de planes anuales operativos explica que no exista una sistemática en los itinerarios y procedimientos de revisión periódica, organización de la ejecución y control apropiado de los planes de mayor alcance, ya que la utilidad de los planes anuales depende de la oportunidad en su presentación y discusión, y esa falta es a su vez un aspecto fundamental en el control de la ejecución de los planes de mediano plazo.

ii) Debilidades en la información estadística y técnica

55. Al considerar los instrumentos de que han llegado a disponer los sistemas de planificación, destaca con especial relieve la inexistencia de mecanismos adecuados de información y de investigación adaptados a las necesidades de la planificación. En los países en desarrollo estos mecanismos no pueden atender a todas las necesidades, pero podrían introducirse algunas mejoras en el proceso de planificación si los escasos recursos disponibles se aprovecharan en forma más científica para proporcionar los tipos de información esenciales para la planificación. En muchos países latinoamericanos es particularmente importante mejorar la información básica sobre los recursos naturales que podrían desarrollarse.

56. Como consecuencia de todo lo anterior, tanto los mecanismos de información estadística como de investigación técnica y de recursos naturales tienen en general fines propios, que sólo en casos muy contados y parciales coinciden con las necesidades más urgentes del proceso de planificación.

57. Se observan notorias deficiencias en la cantidad, calidad y oportunidad de antecedentes que son fundamentales para la planificación; en particular, las relaciones entre las oficinas de planificación y de estadística suelen caracterizarse por la demanda esporádica de datos, que éstas formulan en el momento de elaborar el plan, pero no ha llegado a sistematizarse ni menos a extenderse a la organización de una corriente constante y oportuna de información que facilite la revisión y evaluación periódica de los planes. Otras deficiencias radican en la falta de preparación sistemática y continua de indicadores (señales de alerta, etc.) que permitan seguir la evolución económica de corto plazo, y en el retardo que suele encontrarse en la recolección, tabulación y análisis de datos.

58. En lo que respecta a la investigación de recursos naturales, podría afirmarse que América Latina es en gran parte un continente inexplorado, por lo que, no obstante los importantes progresos realizados recientemente, queda aún una inmensa

tarea por cumplir. En este aspecto, el cumplimiento de los planes queda sometido al factor aleatorio derivado de un insuficiente conocimiento de las riquezas naturales de que se dispondrá en el período de ejecución.

59. Otro problema de naturaleza similar en la ejecución de los planes resulta de la insuficiente definición e investigación acerca de las técnicas de producción más apropiadas para países en desarrollo. Esta cuestión se vincula estrechamente a la estrategia y en particular atañe a los niveles de productividad y ocupación que se han de obtener; por otra parte, las propias metas de producción del plan se ven afectadas por este problema, como en el caso de las lagunas de conocimiento en técnicas adecuadas para la agricultura tropical, y éste es un campo en el que podrían dar mucho fruto las actividades de las universidades y otros institutos de investigación.

4. Limitaciones externas a la ejecución de los planes

60. Las incertidumbres asociadas con el comercio exterior y la insuficiencia del aporte neto de la financiación externa son los principales elementos del sector externo latinoamericano que han limitado las posibilidades de realización de los planes de desarrollo y, en esa medida, el afianzamiento del proceso de planificación.

61. Si bien la evolución de un buen número de exportaciones latinoamericanas ha sido relativamente favorable en los últimos años, otras, como es el caso de los productos tropicales, han continuado experimentando una acentuada debilidad en los mercados externos que no se prevé desaparezca en un futuro próximo. Incluso en el caso del café, que ha mantenido precios relativamente estables en el pasado reciente, hay razones para temer un empeoramiento significativo. Parece probable, además, que las tendencias adversas se extiendan a varios de los productos que hoy son exportaciones de importancia para América Latina, y que en los últimos años han encontrado mejores condiciones de colocación; tal sería, por ejemplo, el caso de la carne, si se pone en vigencia el régimen discriminatorio de la Comunidad Económica Europea.

62. La evolución de las corrientes netas de capitales externos no ha sido tampoco adecuada para apoyar un esfuerzo enérgico de desarrollo económico. En los últimos años, por el peso de la amortización de la deuda externa que en muchos países latinoamericanos llegó a un nivel extraordinario, los aumentos considerables de la financiación pública bruta no fueron suficientes para elevar significativamente el aporte neto de la financiación externa a la región en su conjunto. En consecuencia las corrientes netas no correspondieron a las previsiones de los planes y no sostuvieron en muchos casos el nivel de actividad que éstos se proponían. Además, no se ha cambiado la modalidad de la financiación pública en el sentido que más favorable podría haber sido para la planificación: el uso de préstamos globales destinados a cubrir los déficit totales de financiación de planes de desarrollo. Se extendieron con más frecuencia que en el pasado préstamos para apoyar los balances de pagos de algunos países que se hallaban en situaciones de emergencia y aumentaron los préstamos para programas de sectores concedidos normalmente a través de intermediarios financieros nacionales, pero no hubo progreso en la creación de sistemas de financiación que, mediante compromisos establecidos con la anticipación necesaria, diesen una base más estable y un curso más regular a la política planificada de desarrollo. Existe por último preocupación por el costo creciente de la financiación externa y el uso más frecuente de restricciones a su libre disposición en adquisiciones, elementos éstos que, en definitiva, se reflejan en una reducción del aporte

neto de la financiación externa y, en esa misma medida, en su contribución a la realización de planes de desarrollo en un momento en que ésta puede comenzar a tener mayor intensidad y eficacia.

63. A consecuencia del efecto combinado de los diversos factores antes descritos, la capacidad de importación ha permanecido bajo o aún ha descendido en varios países de la región, limitando así las posibilidades de realización de una política planificada de desarrollo. Aun cuando es imprescindible para enfrentar con éxito esas limitaciones que los países estimulen su producción de exportaciones y diseñen mecanismos internos para compensar algunos efectos de la inestabilidad de precios y administrar adecuadamente su política de endeudamiento, tampoco hay duda de que la situación exige un esfuerzo de la cooperación externa. Desde este punto de vista, tiene importancia vital que la comunidad internacional tome las medidas necesarias para darle una razonable estabilidad a los mercados de productos primarios y facilitar las ventas de productos manufacturados que se originan en los países en desarrollo. Mientras se mantenga la vulnerabilidad de los mercados de productos primarios, la concesión oportuna de créditos compensatorios o suplementarios sería valiosa para permitir la realización ininterrumpida de los planes.

64. En cuanto a la financiación externa pública de desarrollo, sería de gran importancia el uso más frecuente de modalidades de financiación global o de planes. Este sería un estímulo decisivo para afianzar la planificación. Exigiría una mejora en la calidad de los planes y en la eficacia de todo el mecanismo nacional de planificación y ésta es, justamente, una de sus mayores ventajas indirectas. En América Latina, además, con la Carta de Punta del Este se sentaron las bases de un sistema multilateral de valuación de planes y examen periódico de sus realizaciones que, aprovechado en todo su potencial, podría ser usado para facilitar esta clase de financiación.

65. El éxito de la política planificada de desarrollo en América Latina si bien exige un continuo y creciente esfuerzo nacional, está condicionado por la eficacia de la cooperación externa en ciertos aspectos críticos, de los cuales no se han citado anteriormente sino los principales en el campo del comercio y de la financiación. La experiencia del desarrollo de América Latina en el pasado reciente, como el de otras regiones del mundo, ha demostrado que la creciente interdependencia entre las naciones hace muy difícil que el empeño de los países en desarrollo pueda alcanzar resultados significativos en su crecimiento sin una actitud concertada de todos los pueblos, especialmente los más ricos, para aumentar el acceso a los mercados y complementar sus recursos de financiación. Concretamente para América Latina, tiene una importancia decisiva que se halle en condiciones de aumentar las ventas al exterior de productos manufacturados, además de asegurar una oferta adecuada de sus productos tradicionales a costos competitivos. Esto significa un gran esfuerzo de transformación de estructuras y un incremento de la productividad que es muy dudoso que sus economías puedan conseguir si la cooperación externa no se plantea con más amplitud e intensidad en el futuro.

66. Como resultado de los numerosos obstáculos señalados en este informe y de la inexperiencia lógica de los primeros intentos, la planificación no ha podido todavía influir en forma decisiva sobre la formulación de la política de desarrollo. Aunque debe recordarse que la eficacia de la planificación se ve limitada por circunstancias que rebasan al propio sistema de planificación, especialmente la evolución política de los países, es necesario examinar ahora en qué medida la experiencia ganada permitirá adecuar su alcance y métodos para acrecentar su efectividad.

5. Recomendaciones

67. Para acelerar las tendencias actuales al perfeccionamiento y la maduración de los procesos de planificación en América Latina, el Comité estima importante señalar que si bien la realización de los planes depende en parte del contenido de los mismos y del sistema y procedimientos que los generan, no puede olvidarse que entre las principales causas que explican las fallas en la ejecución de los planes se encuentran el carácter indeciso y el manejo inapropiado de las políticas económicas promotoras de desarrollo. Se use o no la planificación como método de gobierno, lo importante es el clima o ambiente de desarrollo generado por un manejo estable, adecuado y maduro de los diversos instrumentos de política, y la eficiencia general del sistema económico. Si esto no existe, no sólo la planificación se ve frustrada, sino también el mismo proceso de desarrollo. En este sentido, las recomendaciones sobre planificación y ejecución de planes que siguen, suponen que también se atiende a la necesidad mencionada en varias ocasiones de realizar las reformas económico-institucionales que los países latinoamericanos requieren y adaptar los instrumentos de política económica y la administración que los opera a las exigencias de dinamismo en la acción que suponen las metas que los países y la región se han propuesto.

a) Recomendaciones relativas al marco general en que se desenvuelve la planificación

68. El Comité estima necesario fortalecer las vinculaciones entre los organismos de planificación y las autoridades políticas y los sectores privados. Entre otras cosas, ello puede significar una revisión cuidadosa de las formas en que se relacionan las oficinas de planificación con las autoridades nacionales de más alto nivel; tal relación deberá institucionalizarse para que su funcionamiento se despersonalice y adquiera una mayor continuidad.

69. Los organismos de planificación deben atender en su funcionamiento y en la formulación de planes a los siguientes puntos:

i) Hallarse en condiciones de presentar a la consideración de los centros de decisión las opciones básicas para la estrategia del desarrollo, considerando explícitamente, aparte del crecimiento de la producción, los objetivos sociales que mayor importancia tengan en cada país, por ejemplo, la ocupación;

ii) Responder oportunamente a los pedidos de orientación sobre los problemas de política económica en relación con los objetivos de desarrollo;

iii) Dar adecuada participación en todas las etapas del proceso de planificación al sector privado, con los niveles y modalidades de organización de cada país.

b) Recomendaciones relativas a la administración pública

70. El Comité juzga urgente fortalecer los lazos entre las oficinas de planificación y la administración pública en general, al mismo tiempo que adaptar éste a las necesidades de la acción planificada. Esto, entre otras cosas, puede significar:

i) Una clara definición, por una parte, de la jerarquía de la oficina de planificación y, por la otra, de su participación concreta respecto a ciertos actos de política económica: inversiones públicas, política crediticia, fiscal y cambiaria, créditos externos, etc. Un trabajo persistente de cooperación activa entre las dependencias ejecutivas y los distintos niveles de orientación, institucionalizados en ciertos casos en comités interdepartamentales, podría estrechar los lazos de participación en el sector público;

ii) Los planes de desarrollo deben ser acompañados por una reforma administrativa diseñada a base de las necesidades de la política de desarrollo y que al mismo tiempo considere una mejora general de la situación del funcionario público, especialmente en los niveles intermedios de orientación y decisión, mediante una adecuada definición de jerarquías y categorías.

c) Recomendaciones relativas al contenido de los planes

71. El Comité subraya la necesidad de que los países definan estrategias de desarrollo que, en función de auténticos objetivos nacionales, señalen los pasos o etapas que su logro exige, así como los lineamientos correspondientes de políticas. Estas estrategias nacionales servirán para vincular sustantivamente los planes al cumplimiento de las etapas o fases de dichas estrategias. Progresivamente, estas estrategias nacionales irán coordinándose en un marco regional.

72. La planificación podría robustecerse y la integración acelerarse si se las motiva ampliando los esfuerzos que hay que realizar en la definición de estrategias nacionales de desarrollo hasta cubrir la región latinoamericana como un todo. La generalidad o la falta de definición política respecto a la integración no debe inhibir las investigaciones tendientes a formular estrategias optativas de desarrollo para América Latina en su conjunto, donde la integración y el desarrollo se aborden simultáneamente. La inexistencia de planteamientos sustantivos que muestren opciones de desarrollo en la integración dificulta las decisiones políticas y la posible coordinación de los planes nacionales aún entre los países vecinos. Por otra parte, la formulación de distintas estrategias de desarrollo para la región en su conjunto dará bases de discusión sobre la integración latinoamericana, colocando las negociaciones sobre instrumentos al servicio de objetivos sustantivos y concretos.

73. En cuanto a problemas concretos relacionados con el contenido de los planes, el Comité sugiere que se examine lo siguiente:

i) Las relaciones de la planificación en el ámbito nacional con los propósitos y la definición de una estrategia de la integración económica latinoamericana;

ii) Las relaciones de la planificación con los problemas de absorción del progreso técnico, ocupación y capacitación de los recursos humanos, distribución del ingreso y mejoramiento de las condiciones de vida de la población;

iii) La necesidad de prestar más atención a la política fiscal, no sólo en cuanto a la provisión de los recursos necesarios y la adecuación de los sistemas tributarios a las necesidades del desarrollo, sino también de formular, cuando sea necesario, políticas compensatorias para evitar que la producción e inversión en actividades de exportación se vean desalentadas por las fluctuaciones a corto plazo de los precios externos.

74. En especial, el Comité estima de extrema importancia analizar los problemas que se le presenta a la formulación y realización de los planes si al mismo tiempo se hacen esfuerzos de contención de presiones inflacionarias. La existencia de inflación y la aplicación de políticas antiinflacionarias, a la par que crean problemas de gran complejidad a la planificación, hacen a ésta aún más necesaria para disciplinar y coordinar las políticas orientadas tanto hacia el desarrollo como hacia la estabilidad. En estas circunstancias, es importante la existencia de un sistema eficaz de planes anuales operativos y de programas de ejecución de un período aún menor. Dentro del marco de los planes anuales operativos es posible definir las metas anuales compatibles con la política de estabilidad, y descender hacia el detalle de programas monetarios, fiscales, etc., concordantes con los objetivos para el año siguiente. El Comité reconoce, sin embargo, que este es un tema de vital importancia que debe ser discutido y analizado con mayor profundidad y precisión.

d) Recomendaciones relativas a los métodos de planificación

75. Dadas las limitaciones técnicas de la planificación en América Latina y la necesidad de actuar con oportunidad y urgencia, el Comité recomienda emplear un criterio de flexibilidad en la selección de las modalidades de planes y los métodos usados en la planificación. Los planes y los mecanismos de planificación deben responder a las condiciones de cada país, dirigirse a los problemas que son realmente importantes y no imponer una tarea de complejidad que sobrepase la capacidad de la administración pública. Esta recomendación no debe entenderse en el sentido de que en esta etapa no proceda utilizar las mejores técnicas disponibles si ellas son apropiadas para las características de cada economía; tampoco implica que hay que dejar de hacer esfuerzos para vencer esas limitaciones técnicas y estar así en el futuro en condiciones de usar métodos más rigurosos. La recomendación se refiere, tan sólo, a la necesidad de aplicar un criterio pragmático de economía al trabajo de planificación, especialmente en cuanto al uso de los escasos recursos de información, personal de planificación y administradores, sin mengua para la mejora constante de la calidad y precisión del esfuerzo de planificación.

76. Sin perjuicio de la recomendación general anterior, es necesario profundizar en el conocimiento e investigación de instrumentos técnicos eficaces para cumplir cabalmente las distintas tareas de la planificación. En ese sentido parece ser particularmente apremiante la consideración de temas como los siguientes:

i) En cuanto a técnicas de planificación, la identificación de los sectores de producción críticos, en los cuales los desequilibrios de oferta y demanda pueden alterar seriamente los precios relativos, o en que la falta de adecuada consideración de la programación en el tiempo puede afectar la ejecución del plan en su conjunto. Se debe considerar la posible utilidad de aplicar en la ejecución de los planes y de segmentos de los mismos en los países en desarrollo, al nivel sectorial y regional, así como de los proyectos, técnicas tales como el método de la trayectoria crítica y del análisis reticular;

ii) Las políticas que influyen sobre los precios e ingresos y la utilización de aquéllas como instrumento para la reasignación de recursos;

iii) Los métodos y técnicas para elaborar proyecciones más eficaces de la oferta y demanda de recursos humanos y del aumento previsto de este recurso;

iv) Los métodos para analizar las repercusiones que tienen sobre los planes nacionales las medidas destinadas a promover la integración de los países latinoamericanos;

v) Los métodos más adecuados para calcular las consecuencias de diversas medidas de política y estrategias del plan en la distribución del ingreso entre diferentes grupos de la población y entre distintas regiones;

vi) Las técnicas perfeccionadas para analizar las consecuencias que tiene la asignación alternativa de recursos entre metas económicas y sociales;

vii) Los mejores procedimientos para diagnosticar los obstáculos críticos que dificultan el crecimiento de la productividad de la agricultura y para formular medidas de política a fin de superarlos.

e) Recomendaciones relativas a la necesidad de completar los sistemas de planificación

77. La necesidad de completar los sistemas de planificación desarrollados hasta el presente envuelve esfuerzos adicionales en varias direcciones, en particular los dos siguientes:

i) Lograr una complementación más eficaz entre los planes generales de orientación y los mecanismos de acción de corto plazo, preferentemente en forma de planes anuales operativos que incorporen las decisiones pertinentes en materia de movilización y asignación de recursos y supongan programas detallados de política económica;

ii) Añadir a las funciones de formulación y puesta en marcha de los planes, la evaluación periódica de su ejecución, tomar oportunamente las medidas correctivas del caso y establecer los mecanismos adecuados para ese fin.

78. Es urgente perfeccionar los mecanismos de información de modo que se asegure la disponibilidad, calidad y oportunidad de las estadísticas y antecedentes necesarios para la formulación de planes y control de su ejecución. Para cumplir esa finalidad se requiere, entre otras cosas:

i) Definir programas básicos de las informaciones más importantes a fin de que se las atienda con prioridad asegurando el suministro de una corriente continua de datos actualizados;

ii) Dar mayor jerarquía y dotar de más recursos humanos y técnicos a las entidades encargadas de la recopilación, tabulación y publicación de informaciones;

iii) Conceder especial atención a la información estadística para la elaboración de planes de corto plazo y la coordinación de los programas monetarios y fiscales con los objetivos del desarrollo;

iv) Señalar las prioridades y puntos críticos para la investigación de los recursos naturales;

v) Investigar las tecnologías apropiadas para el grado de desarrollo de cada país.

f) Recomendaciones relativas a la colaboración técnica y financiera exterior

79. Es necesario sostener y acrecentar la colaboración técnica internacional en los esfuerzos nacionales de planificación. Lejos de disminuir, esas exigencias se hacen mayores en la etapa actual, dejándose sentir particularmente en aspectos como los siguientes:

i) Investigación y divulgación de métodos y técnicas sobre los aspectos a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores;

ii) Capacitación de personal técnico en planificación, tanto en las funciones que ya vienen cumpliendo, como en las que habrá que acentuar en el futuro próximo: planes anuales, evaluación, y control de ejecución, problemas de formulación de estrategias, etc.;

iii) Intercambio de experiencias entre los organismos nacionales de planificación de los distintos países, dentro y fuera de América Latina;

iv) Estudios sobre coordinación de los planes nacionales a base de opciones de estrategia de desarrollo para la región en su conjunto;

v) Mayor apoyo, y utilización más eficaz por parte de los gobiernos, de la asistencia técnica en planificación que se presta a través de los organismos internacionales y las instituciones que ellos mantienen; al respecto, los gobiernos y los organismos podrían guiarse, para la delineación y puesta en práctica de la asistencia técnica, por las recomendaciones del Comité sobre planificación y ejecución de planes. Además es importante la coordinación entre los organismos internacionales de asistencia técnica para la planificación y los órganos de financiación internacional, aparte la coordinación interna entre las diversas instituciones que actúan en este campo en las distintas regiones del mundo.

80. Es urgente coordinar de una manera sistemática el suministro de información técnica y de proyecciones concretas sobre aspectos como los siguientes:

i) El crecimiento económico de los distintos países;

ii) Las perspectivas de los mercados internacionales en su conjunto, por grupos de productos y por productos;

iii) Las previsiones sobre disponibilidad y necesidades de financiación externa para los países en desarrollo.

81. En lo que se refiere a la financiación externa, tendría importancia conseguir progresos substanciales en las siguientes direcciones:

i) Empleo más frecuente de modalidades de financiación de planes y fortalecimiento de los sistemas que podrían servir en un futuro cercano para generalizar dichas modalidades en la máxima medida posible, especialmente mediante la evaluación multilateral e independiente de los planes de desarrollo y la concertación de acuerdos sobre ciertos requisitos mínimos de calidad de los planes de desarrollo, así como la selección de criterios para evaluar los progresos de la ejecución;

ii) Concesión suficiente de créditos compensatorios o suplementarios;

iii) Mejoramiento de las condiciones medias de la financiación pública externa, tanto en lo que se refiere a plazos y tipos de interés como a las restricciones al empleo de los fondos prestados en adquisiciones en el exterior.

II. PREPARACION DE DIRECTRICES Y PROPUESTAS RELATIVAS AL SEGUNDO DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

82. En conformidad con la petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2218 (XXI) y del Consejo Económico y Social en su resolución 1152 (XLI), el Comité examinó la cuestión de preparar directrices y propuestas relativas al segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo.

83. El Comité estima que el progreso logrado hasta ahora en el Decenio actual ha sido insatisfactorio y que esto hace imperativo que todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas redoblen sus esfuerzos y elaboren una nueva serie de medidas. El Comité manifiesta su profunda complacencia por el hecho de que la Asamblea General y el Consejo Económico y Social hayan tomado ya las primeras medidas para comenzar la preparación de un plan preliminar de estrategia internacional para el desarrollo en el decenio que comenzará en 1970. En la creencia de que el Decenio para el Desarrollo se ha constituido en un concepto establecido para la ordenación de las actividades internacionales encaminadas a impulsar el adelanto de los países en desarrollo, el Comité acuerda incluir entre sus actividades principales la preparación de directrices y propuestas relativas al segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo.

84. Sobre la base de las deliberaciones preliminares, el Comité sugiere que las Naciones Unidas adopten una carta para el segundo decenio para el desarrollo que incluiría las siguientes disposiciones generales:

a) Las naciones del mundo declararán, por medio de las Naciones Unidas, que todas en común están interesadas en lograr un acrecentamiento más rápido del ingreso y del bienestar de los países en desarrollo, y que para ello se necesita la acción concertada de los propios países en desarrollo y de los países desarrollados;

b) Las naciones del mundo declararán que la ambición común de todas es asegurar, mediante esta acción combinada, la consecución de determinadas metas; en especial, que el producto nacional bruto por habitante de cada país en desarrollo se eleve en el decenio de 1970 por lo menos en un porcentaje mínimo, que represente un incremento apreciable en la tasa de crecimiento de los países en desarrollo en general. También podrían fijarse metas mínimas para otras magnitudes económicas y sociales, como el consumo de alimentos por habitante, las normas de sanidad y educación, y el empleo. La forma precisa que se les daría, así como sus valores numéricos, tendrían que ser objeto de estudio ulterior; los objetivos concretos que se incluirían en la Carta tal vez no debieran ser muchos;

c) Después de analizar los principales obstáculos para alcanzar esas metas, se especificarán los medios que utilizarían los países desarrollados y los países en desarrollo para realizarlas. Los medios se concebirán para superar obstáculos como las dificultades que plantea la ejecución de los planes, el servicio creciente de la deuda externa y otras dificultades vinculadas a las divisas y al crecimiento

rápido de la población en los países en desarrollo. Las medidas para superar el déficit en divisas podrían incluir la prestación de ayuda, un mejor acceso a los mercados para todos los tipos de países en desarrollo y mayores esfuerzos por parte de estos países para ampliar sus exportaciones o sustituir sus importaciones especialmente mediante el incremento de la producción agrícola. Al adoptar las metas, las naciones contraerían ciertos compromisos. Algunos de ellos serían de carácter general: todos los países se comprometerían a cooperar activamente en los trabajos combinados que necesitara el decenio para el desarrollo. También habría algunos compromisos concretos en términos cuantitativos y cualitativos: por parte de los países desarrollados, en relación con la escala y carácter de su ayuda y con sus políticas de comercio; por parte de los países en desarrollo, en relación, por ejemplo, con diversos mejoramientos institucionales, la movilización de recursos internos, reformas sociales adecuadas al desarrollo económico y otras medidas para acrecentar la tasa de crecimiento de la producción por habitante. En los países donde el crecimiento de la población es excesivo, estos compromisos también podrían guardar relación con mejores servicios para la planificación de la familia. Además, habría disposiciones respecto a arreglos internacionales adecuados para verificar anualmente los avances realizados y, cuando pareciere conveniente, para concertar acuerdos sobre acciones concretas de los países desarrollados y los países en desarrollo. Las naciones se comprometerían a participar en revisiones y otros ejercicios, conforme a estos arreglos. Las organizaciones internacionales dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas podrían utilizarse en diversas formas para este propósito.

85. El Comité acordó asociarse estrechamente al trabajo que efectúan las Naciones Unidas para preparar esa acción. Con este fin decidió crear un grupo de trabajo encargado de elaborar un programa de acción más preciso y de preparar el camino para las deliberaciones del Comité en su próximo período de sesiones.

86. El Comité sugiere que la preparación de proyecciones de la economía mundial que se realiza dentro del sistema de las Naciones Unidas tienda a la formulación de directrices y propuestas en relación con el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Esta tarea debe incluir una evaluación acuciosa de las repercusiones de la expansión en las políticas que afectan a los principales sectores de la actividad económica y social, y la habrían de llevar a cabo los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, en la esfera mundial, regional y sectorial.

87. El Comité estima aconsejable que el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo de las Naciones Unidas, en consulta con los organismos especializados y otros miembros del sistema de las Naciones Unidas, prepare como primer paso, un breve documento en que se establezcan directrices y propuestas provisionales sobre la tarea que habrá de emprenderse, como segundo paso, por los organismos especializados y las comisiones regionales. Esta tarea se referirá a los sectores o componentes concretos de la economía mundial que quedan dentro de su órbita de competencia. Estos estudios tendrán por objeto proporcionar una pauta para todos los trabajos que hayan de realizarse.

88. Después de sus discusiones preliminares, el Comité cree que, a base de tales trabajos, podría:

a) Preparar documentos en que se indique el conjunto de actividades de los diversos países que se necesita para abordar los obstáculos, ya se planteen dentro de los países en desarrollo o en el ámbito internacional; los trabajos serían cuantitativos en lo posible;

b) Sugerir la forma y magnitud de las diversas metas que se incluirían en la carta propuesta.

III. PROGRAMA DE TRABAJOS FUTUROS

89. Además del programa esbozado para el segundo decenio para el desarrollo, Comité examinó el programa de trabajo que se refiere a diversos aspectos de l planificación y las proyecciones de desarrollo, tanto del Centro de Planific Proyecciones y Políticas de Desarrollo como de las comisiones económicas e i tutos regionales, organismos especializados y otras unidades del sistema de l Naciones Unidas. El Comité apoya el programa de trabajo del Centro y espera su marcha sea todo lo expedita posible; los miembros del Comité, individualm han convenido en responder en la forma más constructiva posible mediante la p ción de asesoramiento y asistencia. Asimismo expresa su reconocimiento a lo otros miembros del sistema de las Naciones Unidas por proporcionar informaci sobre aquellas de sus actividades vinculadas a la planificación y a las proyecciones.

90. El Comité estima que los estudios sobre planificación y proyecciones del desarrollo incluidos en el programa de trabajo del Centro serán útiles para l planificadores nacionales, sobre todo los que versan sobre planes anuales y e cución, y control y evaluación del progreso en relación con el plan. El Comi teniendo en cuenta los debates de su segundo período de sesiones sobre proble de planificación y ejecución de planes, sugiere que en sus trabajos el Centro ocupe de los sistemas de información adecuados para la planificación nacional la ejecución de los planes y asimismo de los estudios de planificación en la esfera internacional. También serán útiles los estudios que efectúe el Centr sobre algunas técnicas de planificación empleadas en diferentes tipos de eco y sobre los avances recientes en materia de programación y administración en economías centralmente planificadas. A este respecto, el Comité ve con espec interés el deseo formulado por algunos de sus miembros de que un grupo de exp prepare un estudio sobre las experiencias en materia de métodos y técnicas de planificación de las economías centralmente planificadas. El Comité sugiere el Centro examine la posibilidad de cooperar con las autoridades de un país e desarrollo para determinar si puede aplicarse el análisis reticular a un prog subregional de desarrollo. El Comité espera que aparezca cuanto antes la pub cación periódica editada por el Centro, Review of Development Planning, que i artículos e información útiles para los planificadores y los dirigentes de la economía. El Comité toma nota con satisfacción de que el Centro ha organizad varios seminarios interregionales sobre planificación y proyecciones del desa que han constituido foros importantes para el intercambio de información e id entre los planificadores del desarrollo y estima que habría que continuar est actividades. El Comité aprecia especialmente la intención de examinar de pre rencia en los próximos seminarios de planificación los problemas de ejecució los planes analizados en el segundo perícdo de sesiones del Comité y los que sugirió examinar en sus períodos de sesiones venideros. El Comité opina que aplicando este criterio podrá establecerse un vínculo directo útil entre sus labores y la de los planificadores de los países en desarrollo. Como los ex foráneos suelen desempeñar un papel importante en la formulación y ejecución planes de desarrollo, sería conveniente que participaran en los seminarios d planificación a fin de que aportaran el fruto de su experiencia y que se pud examinar los problemas que encuentran en su trabajo.

91. En lo que toca a las proyecciones, como ya se dijo antes, el Comité cree que el trabajo inmediato del Centro sería ayudar en la preparación de directrices y propuestas relativas al segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. El Centro debiera ensayar diversos tipos de modelos, entre ellos los que contienen parámetros de política, y el trabajo debe tener una orientación de política. Además, debiera tomar la iniciativa para lograr una mayor coherencia en el marco de las proyecciones que elaboran los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas. El Comité revisará este trabajo al estudiar las directrices y propuestas para el decenio de 1970, que, como se dijo antes, será una de sus actividades más importantes en el futuro. El Comité anota que las proyecciones internacionales sirven también propósitos más amplios, como son proporcionar a las autoridades nacionales un marco internacional coherente para encuadrar sus planes y políticas, y examinar la compatibilidad de los planes y programas nacionales y los efectos cuantitativos de estrategias optativas nacionales e internacionales.

92. Cabe recordar que en su primer período de sesiones el Comité decidió que en su labor futura haría mayor hincapié en los problemas planteados por la ejecución de planes. Los debates de este segundo período de sesiones confirman la utilidad de examinar esos problemas con referencia a una región en desarrollo determinada. El Comité opina que esta práctica debiera continuarse, cuando sea pertinente, en sus futuros períodos de sesiones. Al respecto, toma nota con reconocimiento de la invitación del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Africa de que se celebre el tercer período de sesiones en la sede de esa Comisión. El Comité espera que sea posible aceptar esta invitación y tomar las disposiciones necesarias para realizar dicha reunión a comienzos de 1968.

93. En concordancia con las recomendaciones expresadas en los párrafos anteriores, el Comité decide incluir en el programa de su tercer período de sesiones los siguientes temas principales:

1) Problemas que plantea la ejecución de planes, con especial referencia a Africa;

2) Preparación de directrices y propuestas relativas al segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo.

En cuanto al primer tema, el Comité, suponiendo que las reuniones se efectuarán en Africa, sugiere que los problemas se examinen en relación con las condiciones imperantes en ese continente. Los pormenores acerca de la documentación que habrá de prepararse para ese fin se encomiendan al Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo, en colaboración con la secretaría de la Comisión Económica para Africa. En cuanto al segundo tema, servirán de marco de referencia las sugestiones formuladas en la sección precedente y en el párrafo 91.

ANEXOS

Anexo I

PROBLEMAS ESPECIALES QUE PLANTEA LA EJECUCION DE PLANES EN LA AGRICULTURA

1. Algunas de las variables principales que determinan la producción agrícola en cualquier año dado escapan al control y en parte hasta a la influencia de las autoridades encargadas de la ejecución de los planes. Entre ellas figuran algunas susceptibles de cierto grado de cuantificación, como las condiciones climáticas, y otras, muy difíciles de medir, como el cuidado y preocupación que ponen los campesinos y sus familias en la labranza. De ahí derivan dos consecuencias que afectan a la ejecución de planes.

2. En primer lugar, los valores supuestos de las variables que se pueden cuantificar, pero no controlar, habrán de expresarse año tras año en el plan y confrontarse luego con sus valores reales para determinar, aunque sea en forma burda, qué proporción del incumplimiento de las metas de producción que se han propuesto puede imputarse a valores imprevistos de las variables imposibles de controlar. Las variaciones climáticas tienen tal importancia, sobre todo en la agricultura de secano, que será necesario intensificar las actividades destinadas a determinar las relaciones reconocidamente complejas entre las condiciones climáticas y los rendimientos, de modo que al evaluar la eficiencia de los planes agrícolas se tenga en cuenta la influencia de las variaciones climáticas. Debe alentarse a los gobiernos para que soliciten asistencia técnica de los organismos internacionales en apoyo de este esfuerzo.

3. En segundo lugar, dado que las variaciones de la producción nunca se podrán corregir plenamente debido a la influencia de variables incontrolables, el comportamiento de aquéllas no podrá constituir un indicio satisfactorio de la eficiencia en la ejecución de los planes del sector agrícola. Por consiguiente, es importante que en el plan se incluyan metas concretas respecto de cada una de las actividades cuyo objeto es afectar la producción agrícola, y establecer calendarios para cada una, y que se especifiquen los procedimientos previstos para evaluar, con frecuentes intervalos, los progresos logrados en cada actividad. Entre los tipos de metas y otras medidas conexas de progreso necesarias para la ejecución de planes agrícolas se señalan las siguientes:

a) Superficie incorporada al cultivo;

b) Elevación de los rendimientos en la superficie que se cultiva actualmente;

c) Ampliación del riego, por superficie y por tipo;

d) Incremento en el uso de fertilizantes expresado en términos concretos;

e) Superficies, por cultivos principales, en las que se han empleado variedades nuevas y mejoradas de semilla;

f) Relación de precios, por cultivos principales, entre productos e insumos;

g) Medidas adecuadas sobre disponibilidad y condiciones del crédito agrícola;

h) Superficie a la que se extiende la reforma agraria;

i) Progreso de la investigación y la experimentación agrícolas;

j) Difusión de nuevos métodos, insumos y técnicas, cuantificable por el número de extensionistas, superficie que atienden, etc.;

k) Medidas de erradicación de plagas, malezas y enfermedades de los animales.

4. Otra dificultad de especial importancia en la agricultura es que los efectos de los distintos insumos no son independientes entre sí, sino que su acción tiene importantes repercusiones recíprocas. No es muy útil, para evaluar la ejecución, que las metas mencionadas estén sólo establecidas en términos globales para todo el país, puesto que los efectos obtenidos al emplear el riego en una zona y fertilizantes en otra diferirán enormemente de los efectos obtenidos aplicando la misma cantidad de ambos insumos en la misma superficie y serán mucho menores que estos efectos. Por ese motivo es importante que tanto las metas como los resultados se fijen para las unidades geográficas más pequeñas viables.

5. Muchas de las actividades que ha de desarrollar el gobierno para influir en la agricultura tendrán que diferir entre una región y otra debido a que existen diferencias regionales en cuanto a las condiciones climáticas, los recursos humanos, las modalidades actuales de organización, las costumbres y tradiciones sociales. Por ejemplo, en las regiones de gran densidad de población podría ser muy eficaz un sistema que consiste en elegir líderes rurales de las aldeas para capacitarlos en una academia central, a la cual asisten con frecuencia, que es el procedimiento empleado en el Proyecto Comilla en el Paquistán oriental. Cuando la población se encuentra más dispersa podría ser más adecuado un sistema de funcionarios de divulgación que visitan las unidades agrícolas como el empleado en los Estados Unidos. En el caso de actividades para las cuales tienen importancia las variaciones locales, la ejecución exigirá hacer muchas experiencias en el lugar y adaptar los procedimientos a las condiciones locales. En el plan para el sector agrícola deben bosquejarse dichos experimentos y establecerse los procedimientos para comparar su eficacia en función de las variables del insumo y del producto. Se especificarían asimismo los procedimientos para establecer en qué medida las técnicas que han dado buenos resultados en una región pueden aplicarse en otras con características distintas.

Anexo II

ASISTENCIA

Miembros del Comité*

Sr. Roque Carranza, Consultor económico, Argentina

Sr. A.N. Efimov, Director del Instituto de planificación económica del Gosplan, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Sr. Max Millikan, Director del Centro de estudios internacionales del Massachussets Institute of Technology, Estados Unidos de América

Sr. Saburo Okita, Presidente del Centro de investigaciones económicas, Japón

Sr. Józef Pajestka, Director del Instituto de planificación, Polonia

Sr. M.L. Qureshi, Economista principal de la Comisión de planificación, Paquistán

Sr. W.B. Reddaway, Director del Departamento de economía aplicada de la Universidad de Cambridge, Reino Unido

Sr. Raúl Sáez, Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción, Chile

Sr. Germánico Salgado, Director del Departamento de Asuntos Económicos, Organización de los Estados Americanos

Sr. Jakov Sirotković, Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Zagreb, Yugoslavia

Sr. Jan Tinbergen, Profesor del Instituto de economía, Países Bajos

Sr. Zdeněk Vergner, Director del Instituto de investigaciones sobre planificación económica nacional, Checoslovaquia

Secretaría de las Naciones Unidas

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Sr. Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales

Sr. Jacob L. Mosak, Director del Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo

---

* Los Sres. Gamani Corea, Mohamed Diawara, Nazih A. Deif, K.S. Krishnaswamy, Jean Ripert y P.N.C. Okigbo no asistieron.

Sr. T.C. Chang, Subdirector del Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo

Sr. Andrew G. Brown, Jefe de la Sección de Planificación Económica del Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo, Secretario del Comité

Sr. Omprakash Talwar, Funcionario de Asuntos Económicos, Sección de Planificación Económica del Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo, Secretario Adjunto del Comité

Comisión Económica para América Latina

Sr. Carlos Quintana, Secretario Ejecutivo

Sr. Manuel Balboa, Secretario Ejecutivo Adjunto

Sr. Pedro I. Mendive, Secretario Ejecutivo Auxiliar

Sr. Pedro Vusković, Director de la División de Investigación y Desarrollo Económico

Sr. Ricardo Luna, Secretario de la Comisión

Sr. Francisco Azorín, Director Adjunto, Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas

Sr. Alfredo E. Calcagno, División de Investigación y Desarrollo Económico

Sr. Eligio Alves, Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

Sr. Cristóbal Lara Beautell, Director General Adjunto

Sr. Norberto González, Director de la División de Investigaciones Económicas y Programación General

Sr. Osvaldo Sunkel, Director, Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico

Sr. Carlos Matus, Director de la División de Asesoría

Comisión Económica para Europa

Sr. C.T. Saunders, Director Interino de la División de Investigaciones y Planificación

Instituto Africano de Desarrollo y Planificación Económicos

Sr. Jadish Saigal, profesor

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Sr. G.D. Arsenis, Sección de Planes Comerciales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Sr. Robin Miller, Jefe de la División de Evaluación

Sr. Paul Frings, Representante Residente Adjunto en Chile del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Organismos especializados

Organización Internacional del Trabajo

Sr. J. Bustamante, Director de la Oficina de Enlace de la OIT en Santiago

Sr. J.P. Mouly, Asesor económico adjunto

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Sr. Hernán Santa Cruz, Director General Adjunto a cargo de los Asuntos Latinoamericanos, Oficina Regional de la FAO para la América Latina

Sr. Clyde Mitchell, Asesor regional de planificación agrícola

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Sr. H.M. Phillips, Director de la Oficina de Análisis Económico

Sr. Simón Romero, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina

Sr. Fernando Escondrillas, Oficina Regional de la UNESCO para América Latina

Organización Mundial de la Salud

Dr. Hernán Durán, Consultor de planificación de la salud de la Organización Panamericana de la Salud

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Sr. E.K. Hawkins, Departamento de Economía

Fondo Monetario Internacional

Sr. Michael Dakolias, Departamento de Relaciones Cambiarias y Comerciales

Organizaciones intergubernamentales

Organización de los Estados Americanos

Sr. Luis Szekely, Departamento de Asuntos Económicos

Organizaciones no gubernamentales

Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos

Sr. Vicente García Huidobro, Economista rural, Oficina Regional de Santiago de Chile

Sr. Jorge Riquelme, Economista, Oficina Regional de Santiago de Chile

Anexo III

LISTA DE DOCUMENTOS

E/AC.54/2	Programa provisional
E/AC.54/L.4 y Corr.1 y 2	Políticas de desarrollo y estabilización en América Latina: Algunos problemas - presentado por Roque Carranza
E/AC.54/L.5 y Corr.1	La experiencia francesa en la ejecución de planes - presentado por J. Ripert
E/AC.54/L.6	Planificación de la fuerza de trabajo y planificación del desarrollo en la América Latina - presentado por la Organización Internacional del Trabajo
E/AC.54/L.7	Sobre las relaciones entre las condiciones objetivas y las formas de planificación adoptadas (problema de la adecuación de la planificación) - presentado por Zdeněk Vergner
E/AC.54/L.8	Algunas condiciones generales para la ejecución eficaz de los planes - presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo
E/AC.54/L.9	Función del presupuesto fiscal en la ejecución de planes - presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo
E/AC.54/L.10	Some problems of implementation in the private sector of the economy - presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo
E/AC.54/L.11	Algunos aspectos de la incorporación de la integración económica a los planes de desarrollo - presentado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
E/AC.54/L.12 y Corr.1	Major activities of the United Nations system in development planning and projections: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat regional economic commissions, institutes, UNCTAD and UNIDO - presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo en colaboración con organismos especializados y otras dependencias de las Naciones Unidas

E/AC.54/L.12/ Add.1 y Corr.1 — Principales actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con la planificación y las proyecciones: BIRF, FAO, GATT, OIT, OMS y UNESCO - presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo en colaboración con organismos especializados y otras dependencias de las Naciones Unidas

E/AC.54/L.12/ Add.2 — Principales actividades del sistema de las Naciones Unidas en materia de planificación, proyecciones y política del desarrollo: ILPES - presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo en cooperación con los organismos especializados y otras dependencias de las Naciones Unidas

E/AC.54/L.12/ Add.3 — Major activities of the United Nations system in development planning and projections: United Nations Economic and Social Office in Beirut - presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo en cooperación con organismos especializados y otras dependencias de las Naciones Unidas

E/AC.54/L.12/ Add.4 — Major activities of the United Nations system in development planning and projections: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat - Advisory Committee on the Application of Science and Technology to Development - presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo en colaboración con organismos especializados y otras dependencias de las Naciones Unidas

E/AC.54/L.13 — La planificación en América Latina - presentado por la secretaría de la Comisión Económica para América Latina

E/AC.54/L.14 — Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo - presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo

E/AC.54/L.15 — The role of economic plans and budget compilation in Japan - presentado por S. Okita

E/AC.54/L.16 — Experience and problems in the implementation of plans for the economic development of the USSR - presentado por A.N. Efimov

E/AC.54/L.17 — Planning methods and procedures and plan implementation - presentado por Józef Pajestka

E/AC.54/L.18 y Add.1 — Comments on methods for reporting and evaluating progress under plan - presentado por Max F. Millikan

E/AC.54/L.19 — Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina: notas sobre una experiencia - presentado por Germánico Salgado

E/AC.54/L.20 El control de ejecución de planes generales de desarrollo en América Latina (algunos aspectos vinculados con los presupuestos económicos y por programas) - presentado por la Organización de los Estados Americanos

E/AC.54/L.21 A methodological note on some gap projections for developing countries - presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo

E/AC.54/L.22 State budget in the planning system: observations from Polish experience - presentado por Józef Pajestka en colaboración con M. Orlowski

E/AC.54/L.23 Experience and problems in the implementation of development plans - presentado por Jakov Sirotković

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

COMO CONŞEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Litho in U.N. Price: $U.S. 1.00 (or equivalent in other currencies) 11545-May 1967-750