Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

DOCUMENTOS PRESENTADOS A LA II CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Lima, 15 – 18 de noviembre de 1978

CEPAL-ILPES

NACIONES UNIDAS

TEMAS DE PLANIFICACION

Nº 3

LIMITADO
E/CEPAL/ILPES/L.3
20 de septiembre de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

DOCUMENTOS PRESENTADOS A LA SEGUNDA CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE *

*/ Los textos que se incluyen en el presente volumen fueron presentados a la Conferencia por los representantes de los gobiernos respectivos, por lo que las expresiones vertidas en ellos son de su exclusiva responsabilidad.

Esta Serie es parte del Programa de Publicaciones del ILPES y tiene por objeto dar a conocer los trabajos que el Instituto está preparando para su edición posterior en libros o cuadernos.

Se publica para ser utilizada exclusivamente en las actividades del ILPES y por el Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina, establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina celebrada en Caracas, Venezuela en abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Décimoséptimo Período de Sesiones de la CEPAL.

SERIE TEMAS DE PLANIFICACION

N° 1 Los polos de crecimiento: la teoría y la práctica en América Latina. Vols. I y II.

N° 2 Técnicas de análisis regional con información limitada.

N° 3 Documentos resentados a la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y El Caribe. Vols. I y II.

INDICE

PRESENTACION

Entre el 15 y el 18 de noviembre de 1978 se realizó en Lima, Perú, la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina dentro del marco del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina. 1/

En esta Reunión fueron abordados diversos aspectos de la planificación de acuerdo a las siguientes áreas:

a) Vinculación de planes de largo, mediano y corto plazo;

b) Integración de los aspectos sociales en la planificación; y

c) Planificación y coyuntura económica internacional.

Además, varios países presentaron documentos que recogen sus experiencias recientes en materia de planificación económica y social.

El ILPES, en su calidad de Secretaría Técnica del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación, cumple con el mandato de presentar los trabajos que sirvieron de base para el desarrollo de la Conferencia. Ellos constituyen un aporte significativo en el perfeccionamiento de la planificación como instrumento de gobierno para el logro de mejores niveles de desarrollo económico y social de los países de la Región.

1/ Establecido en la I Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el XVII Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.

BOLIVIA

NUEVAS ORIENTACIONES EN EL PROCESO DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO

I. INTRODUCCION

La historia de Bolivia de los últimos veinte años ha estado caracterizada por un modelo de crecimiento económico que si bien ha permitido importantes adelantos, requiere de una reorientación para evitar que las contradicciones socioeconómicas típicas del subdesarrollo, constituyan obstáculos permanentes para lograr el bienestar de los sectores mayoritarios de la población.

Esta reorientación, consiste en dar a la actual estrategia de desarrollo económico un enfoque diferente que ponga énfasis en impulsar prioritariamente los sectores tradicionales a los que están vinculados más del 70% de la población boliviana.

El crecimiento económico logrado hasta el presente se ha concentrado en los sectores modernos de la economía, más vinculados al sector externo respondiendo a las coyunturas favorables que cíclicamente se presentan en el país. Esta preferencia por aprovechar las ventajas coyunturales ha determinado que se descuide el desarrollo de los sectores tradicionales.

Consecuentemente, el gobierno boliviano ha visto necesario y conveniente, realizar un cambio sustancial en su estrategia de desarrollo. Este cambio está sustentado en una decisión política, que pone el énfasis en aquellos sectores de la población que tradicionalmente no se han beneficiado con el crecimiento económico. Lo anterior significa fundamentalmente otorgar prioridad al sector rural en todo su contexto, es decir, tomar en cuenta no sólo los problemas vinculados al aumento de la producción, sino también considerar, en forma integral, los aspectos relativos a educación, salud y vivienda.

En suma, se trata ahora de trascender un mero crecimiento cuantitativo y lograr transformaciones en la organización económica que nos permita una mejora en la calidad de vida del hombre boliviano.

/La estrategia

La estrategia de otorgar relevancia a la solución de los problemas económicos y sociales de los sectores tradicionales significa, de hecho, orientar el esfuerzo de desarrollo por los cauces naturales. Si bien Bolivia es un país minero y pretende desarrollar su base industrial, sigue siendo fundamentalmente un país agrícola, no sólo por que la mayoría de la población está vinculada a ese sector, sino también por su enorme potencial diversificador en la economía del país.

Lo anteriormente señalado, no significa necesariamente marginar del esfuerzo de desarrollo nacional a los otros sectores de la población o de la actividad económica, sino más bien se trata de reconocer que la agropecuaria es el epicentro de la economía nacional y que por lo tanto la actividad de los otros sectores, debe, en cierta forma, estar en función de su desarrollo.

Los esquemas de planificación adoptados hasta ahora en Bolivia, han seguido un patrón de desarrollo vertical basados en el dinamismo principalmente industrial y minero, sin que los excedentes económicos hayan financiado suficientemente el desarrollo de los sectores menos favorecidos. Con la nueva estrategia adoptada para guiar el esfuerzo del país a superar el subdesarrollo, se impone la necesidad de modificar los esquemas de planificación, complementándolos con metodologías que incorporen interrelaciones que signifiquen conciliar los aspectos puramente económicos, con los sociales y culturales.

/II. ANTECEDENTES

II. ANTECEDENTES

1. El sistema nacional de planeamiento

La planificación en Bolivia, se inició formalmente con la creación de la Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento en el año 1953. A partir de esa fecha, tanto el sistema como los trabajos realizados, tuvieron diferentes formas de evolución, los cuales fueron analizados en el documento presentado en la Primera Reunión de Ministros de Planeamiento, en Caracas.

El actual sistema de planeamiento fue definido en cinco decretos leyes en 1974. De acuerdo a esta legislación básica, el sistema está conformado por:

a) Dos organismos de máxima decisión política: el Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Economía y Planeamiento.

b) El sistema central, constituido por los Ministerios de Planeamiento y Finanzas.

c) El sistema sectorial, que lo conforman las direcciones sectoriales de planeamiento de cada ministerio.

d) Las corporaciones regionales de desarrollo.

El sistema nacional de proyectos, pasó también a formar parte del sistema nacional de planeamiento, como subsistema del mismo, el cual a su vez está constituido por los siguientes organismos:

a) El Comité Nacional de Proyectos, cuyas resoluciones son elevadas para la aprobación del Consejo Nacional de Economía y Planeamiento.

b) La Dirección de Proyectos del Ministerio de Planeamiento, que efectúa la evaluación técnica de los proyectos.

c) El Instituto Nacional de Preinversión.

d) El Instituto Nacional de Financiamiento; y

e) Las unidades sectoriales y regionales que preparan o formulan los diferentes proyectos del sector público.

/El proceso

El proceso de planeamiento ha tenido diferentes modalidades de acción que van desde la simple elaboración de proyectos del sector público, hasta los planes que incluían comprensivamente el análisis y programación del espectro socioeconómico.

En este sentido, los planes elaborados fueron los siguientes:

a) El plan decenal 1962-71, implementado a través de planes anuales, bienales y trienales;

b) La preparación de la estrategia de desarrollo a largo plazo para el período 1971-1991; y

c) El plan quinquenal 1976-80, actualmente en vigencia y ejecutado a través de planes anuales operativos.

En marzo de 1976, el Supremo Gobierno aprobó la implantación de un sistema integrado de planeamiento, que cuenta con los siguientes elementos básicos:

a) La proyección en el largo plazo de una imagen ideal - Imagen-objetivo - de la situación que caracteriza al desarrollo del país y estaría expresada en el "proyecto nacional".

b) Entre la situación actual y la imagen a alcanzar en el largo plazo, se debe diseñar una "trayectoria" conformada con "planes a largo plazo", que contendrán la proyección de su propia imagen-objetivo, clasificada sectorialmente.

c) A su vez la implementación de los planes a largo plazo, deberá efectuarse mediante la formulación de "programas intersectoriales y regionales" a través de la formulación de los "planes a mediano plazo", los cuales a su vez se implementarían con la formulación de los "planes anuales operativos".

Teniendo en cuenta que el proceso del sistema integral de planeamiento, no concluye con la formulación de los planes, sino que también debe

/contemplar la

contemplar la de los sistemas y métodos para su ejecución, control, evaluación y reformulación, es que se está continuando con la organización de los siguientes subsistemas:

a) Programación de la ejecución, consistente en la desagregación periódica de las diferentes actividades a realizar por el sector público, para la ejecución y cumplimiento de los objetivos determinados en los planes anuales operativos.

b) Control de la ejecución. Para efectuar el control de la ejecución del plan operativo se han diseñado sistemas de autocontrol, los que están implementándose en las diferentes reparticiones públicas. La información se procesa primero en las direcciones sectoriales de planeamiento de cada ministerio para ser luego centralizadas en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

c) Evaluación y reformulación. El sistema se cierra con la evaluación de la ejecución determinando las medidas y pautas generales para su correspondiente reformulación o corrección de los desvíos producidos.

El proceso de desarrollo

La actual situación económica y social y el nivel de desarrollo alcanzado, es el resultado acumulado de una serie de condicionantes históricos cuyo origen se remonta a la época del incario.

Durante el período pre-colonial, la mayor parte de la población estaba dedicada a la explotación comunitaria de la tierra. Con el correr de los siglos, la mayor parte de la población continuó concentrada en este sector, pero por una serie de factores externos la atención de su actividad quedó relegada hasta el día de hoy, a un plano de muy baja prioridad.

Con la conquista de España, la economía agraria de los nativos, cedió su importancia relativa a la explotación minera, actividad que fue complementada con el desarrollo de ciertas actividades artesanales.

/En los

En los años subsiguientes, los terratenientes, mineros, comerciantes, dueños de obrajes y talleres, al concentrar en sus manos el poder económico de las colonias, reclamaron también para sí la suma del poder político, el cual fue conseguido a través de la guerra de la independencia.

Con la pérdida del litoral boliviano, en la Guerra del Pacífico, los gobiernos de fines del siglo pasado, concentraron sus esfuerzos en construir una nueva infraestructura que pudiera facilitar la exportación de la producción minera, actividad que continuaba generando enormes excedentes económicos los que continuaron siendo transferidos al exterior. Es por esta razón, que a pesar de la generación de estos excedentes económicos, Bolivia no logra transformarse en un país desarrollado, no se construye la infraestructura ni la industria necesaria para la explotación de los otros recursos naturales, ni tampoco se moderniza la agricultura tradicional. De esta manera, las decisiones de las empresas mineras relegan a la mayor parte del país, que queda segregado a una situación de penuria económica e injusticia social.

Así se llega a 1950, en el que el producto interno bruto por persona apenas representava el 13% del correspondiente a Venezuela y el 85% del de Paraguay. Los escasos fondos, que mediante el pago de impuestos proporcionaba la minería y otros sectores al gobierno, apenas permitieron la prestación de precarios servicios en materia de educación, salud, vivienda y saneamiento básico.

En la Guerra del Chaco, no sólo se forma la conciencia nacional de las causas que determinan la precariedad de la situación de la mayor parte de la población sono que también, germinan las bases de la revolución nacional, las que se concretan en las grandes reformas que se conciben a fines de la década de los años treinta.

La nacionalización de las empresas mineras y de hidrocarburos, la reforma agraria y la incorporación política del campesinado a través

/del voto

del voto universal, la reforma educativa y el control de la explotación de los recursos naturales estratégicos, no sólo estaban destinados a permitir la iniciación de los cambios estructurales de la producción mediante un acelerado proceso de diversificación, sino, también a facilitar el cumplimiento de los objetivos básicos nacionales: elevar las tasas del crecimiento económico, aumentar los índices de ocupación productiva de la mano de obra, mejorar la distribución del ingreso y disminuir la dependencia externa. ¿Cuáles son los logros alcanzados hasta la fecha? Una evaluación somera del cumplimiento de estos objetivos, nos lleva al siguiente análisis de situación:

a) Crecimiento económico

Las tasas promedio de crecimiento anual de los diferentes períodos, han sido los siguientes:

1950-59	-0.04%
1960-69	5.7%
1970-77	5.9%

Como se puede observar de las anteriores cifras, se ha logrado un aumento sustancial en las tasas de crecimiento económico y en este sentido, tanto los planes como la inversión del sector público, fueron dos de los agentes importantes para su consecución.

b) Ocupación de la mano de obra

Si bien es evidente que en 1977 la desocupación abierta fue solo del 4.2% de la fuerza laboral, en cambio los índices de subocupación, alcanzaron al 65% en el sector agrícola y el 8% en el sector industrial, situación que también puede ser caracterizada por una ocupación de la mayor parte de la población, en actividades o sectores de muy baja productividad.

/c) Distribución

c) Distribución del ingreso

En 1950, el 71% de la población percibía ingresos del sector agrícola, que por sus bajos niveles de productividad, se mantenía en niveles de pobreza crítica, impidiéndole percibir ingresos suficientes para alcanzar los niveles mínimos recomendables de nutrición, vivienda, educación y salud.

En los años 1976-77, el mismo 71% de la población sigue en situación de pobreza crítica, con la variante de que esta población se encuentra ahora distribuida tanto en el sector agrícola como en sectores urbanos.

Si se han logrado alcanzar elevadas tasas de crecimiento económico, en cambio se mantienen latentes los problemas de la ocupación productiva de la mano de obra y del mejoramiento de la distribución del ingreso. Si bien la política salarial y la prestación de servicios sociales, estaban destinados a mejorar esta situación, la baja productividad de gran parte de las actividades económicas, minimizó el efecto del esfuerzo en este sentido.

/III. BASES

III. BASES PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Como se afirma al inicio de esta charla, y en base a la descripción que se acaba de hacer de la evolución económico-social de Bolivia, se infiere que la principal explicación de ese proceso ha sido la adopción del patrón de desarrollo vertical, basado en el desarrollo dinámico de ciertos sectores de la economía, lo que en la práctica, sirvió para profundizar las diferencias de ingreso entre la población ocupada en los distintos sectores.

De 1950 a 1976, la participación de la población urbana creció del 26 al 43% de la población total. Este rápido proceso de urbanización fue determinado en base a la expansión de los sectores modernos o formales de la economía, con un coeficiente de elasticidad mayor a uno. Sin embargo, la participación relativa de mano de obra ocupada en estos sectores, disminuía conforme aumentaba el indice de urbanización. En otras palabras, mientras la participación del producto de los sectores modernos crecía notablemente, en cambio la ocupación por unidad de producto, disminuía en proporciones también importantes.

La mayor paradoja del crecimiento vertical, radicó en que frente a una abundancia relativa de recursos humanos y recursos naturales, se requiera una participación proporcionalmente mayor del recurso más escaso, es decir capital.

El Plan Nacional de Desarrollo 1976-80, sigue el patrón de desarrollo vertical, dando prioridad al crecimiento puramente económico, sin incorporar paralelamente esfuerzos en la esfera social, condicionando la aceleración del crecimiento económico sin lograr disminuir los niveles de subempleo e incremento de la productividad.

Por esta razón se ha determinado elaborar una nueva estrategia subrayando el concepto del "desarrollo integral" que armonice el crecimiento económico con metas de ocupación productiva y de mejor distribución del ingreso.

/La necesidad

La necesidad de buscar un nuevo patrón de desarrollo que cumpla con los objetivos anteriormente mencionados, ha motivado la preparación de algunos esquemas destinados a identificar dichas pautas.

a) Planificación bisectorial o dual

Con la transformación de la estructura económica inciada a mediados de siglo, los sectores modernos logran una alta participacion en la formación del producto nacional (66%) con un bajo índice de ocupación de mano de obra (29%).

Debido a que la realidad se presenta en forma dual, es obvio que no puede haber una solucion única sino que es necesario planificar el desarrollo de los sectores tradicionales con sus características propias y dar un tratamiento diferente a los problemas de los sectores modernos.

b) Desarrollo horizontal

Una de las razones que está determinando el agotamiento del desarrollo puramente vertical, es que sus frutos no son compatibles con los niveles de consumo. Se reconoce entonces la necesidad de complementar metodologías, con un sistema de carácter interdisciplinario e intersectorial para que se puedan formular proposiciones integrales en sus aspectos económicos y sociales, destinados a resolver el problema en su conjunto y en forma simultánea.

Esta nueva estrategia de desarrollo trascenderá del campo puramente económico a la forma básica de una estructura integrada en sus aspectos económicos, sociales y culturales.

El lapso de desarrollo propuesto, requiere una interrelación entre elementos locales y regionales, quedando como sus elementos esenciales, los siguientes:

- La comunidad agrícola, que se impulsará bajo la modalidad de programas de desarrollo rural integrado.

/- Centros,

- Centros, comunidades o aldeas rurales que desarrollen actividades de carácter productivo social y administrativo, ejerciendo su influencia sobre un grupo de comunidades agrícolas.
- Centros urbanos intermedios con influencia sobre varios centros rurales; y
- Centros urbanos, de mayor dimensión, cuyas principales áreas de relación con este sistema serían el conjunto de centros intermedios formados a su alrededor.

La interrelación que existirá entre las comunidades agrícolas, las aldeas rurales, los centros urbanos intermedios y los principales centros urbanos, determinará una forma de desarrollo de carácter espacial.

Esta estrategia de desarrollo exige el cumplimiento de los siguientes requisitos básicos:

i) La organización y desarrollo de la comunidad agrícola, rural y urbana, deberá estar basada en la ayuda y asistencia al esfuerzo propio y a la plena participación de sus miembros.

ii) Para que esta participación sea efectiva, es necesario no sólo la agrupación y organización colectiva, sino también su capacitación y entrenamiento, mediante la reforma del sistema formal de enseñanza, dirigida hacia una educación funcional en todos los niveles, y una mayor expansión del sistemas y de los métodos no formales de educación.

/IV. ADECUACION

IV. ADECUACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION A LA NUEVA ESTRATEGIA

Como se ha podido observar, el nuevo enfoque del desarrollo, propone abandonar la estrategia adoptada hasta la fecha, de un proceso por etapas, caracterizado, por un "crecimiento económico" primero y el "desarrollo social" después, proceso que será sustituido por uno de carácter integral.

Tal como se indicó anteriormente, las características básicas de este desarrollo integral, serían en primer lugar, la programación de la expansión, productividad y ocupación de la mano de obra por parte de los sectores modernos o formales y la correspondiente a los sectores tradicionales. En segundo lugar, el patrón de desarrollo horizontal o espacial, estaría comprendido por la definición y desarrollo de "áreas programáticas" estratégicas, las que estarían caracterizadas por la interrelación del desarrollo de las comunidades agrícolas y rurales y de los centros urbanos, tanto intermedios como principales.

Estas dos características determinarán también los componentes básicos de los planes a largo y mediano plazo. Mientras en los primeros se concretarán las proyecciones de carácter bi-sectorial, en los segundos se definirá el alcance del desarrollo de las áreas programáticas, mediante la formulación de programas intersectoriales. A su vez, sin abandonar los componentes e instrumentos "tradicionales" de los planes operativos, éstos básicamente estarían conformados por programas integrados, los que contendrían proyectos y actividades de carácter sectorial.

De acuerdo a este enfoque, se han preparado, o se encuentran en proceso de elaboración los siguientes trabajos:

a) <u>En los planes a largo plazo</u>

i) Se han elaborado los lineamientos básicos para la preparación del "proyecto nacional".

/ii) Se

ii) Se proyectó la evolución de las variables macroeconómicas para el período 1978-2000. De acuerdo a esta proyección, la participación de los sectores productores de bienes -agricultura, minería, hidrocarburos e industria-, en la generación del producto total, se incrementará del 38.7% de 1977 al 68.1% en el año 2000, la de los sectores de infraestructura disminuirá del 13.4 al 8.8% y la de los sectores de servicios caerá del 47.9 al 23.1%.

A diferencia de períodos anteriores, la proyección de la estructura productiva permitirá también mejorar la distribución primaria del ingreso y disminuir la ocupación de baja productividad desde el 71 al 55% de la fuerza laboral.

b) <u>En los planes a mediano plazo</u>

i) Se han elaborado metodologías para cuantificar las necesidades básicas de la población, en especial las referentes a los requerimientos de alimentación, nutrición y vivienda.

ii) Ha sido concluida la fase de diagnóstico del programa de desarrollo rural integrado, debiendo continuarse con las correspondientes a la preparación de los programas y proyectos específicos.

iii) En febrero del presente año fue aprobado el programa nacional de bienestar social, el cual contiene los siguientes aspectos básicos:

- Lineamientos para la organización de las áreas programáticas, en sus cuatro componentes, desarrollo de las comunidades agrícolas, rurales, centros urbanos intermedios y grandes centros urbanos.
- El programa y proyectos de acción para la organización y desarrollo de la comunidad urbana, especialmente de aquellas localizadas en los actuales barrios marginales.

/iv) Se

iv) Se consideró prioritario contar en forma detallada con un "diagnóstico de comportamiento" en sus aspectos tanto estructurales, como de funcionamiento. Este análisis contempló la preparación de los siguientes documentos:

- Análisis del período histórico 1970-77.
- Evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 1976-80, en sus dos primeros años de ejecución.
- Evaluación del proceso de integración regional.
- Prognosis del período inmediato 1979-83.

c) Plan Anual Operativo 1979

El Plan Anual Operativo 1979, no sólo deberá recoger los lineamientos a largo y mediano plazo indicados anteriormente, sino que básicamente deberá contener medidas para aprovechar las circunstancias favorables y eliminar o disminuir los efectos desfavorables de estos factores coyunturales.

En este sentido, cabe mencoonar que el comportamiento desfavorable del comercio exterior condicionará a que la prioridad de los próximos planes operativos, se concentre en programas que puedan permitir una fuerte expansión de las exportaciones, restando importancia relativa a las otras variables macroeconómicas.

i) La preparación del Plan Operativo de 1979, está basado en orientaciones y esquemas metodológicos, cuya consistencia está siendo probada según un modelo de crecimiento económico y de estabilidad monetario-financiera.

ii) A partir de la próxima gestión, la evaluación social de los proyectos, podrá efectuarse en forma mecanizada de acuerdo a parámetros nacionales, calculados durante el presente año, para la estimación de estos parámetros y la determinación de las ventajas comparativas del país, se han realizado una

/serie de

serie de estudios de base, los cuales deberán ser complementados por otras investigaciones a ser realizadas durante 1979.

En resumen, lo que se ha planteado a lo largo de esta exposición, no es sólo la necesidad de reorientar el proceso de desarrollo, basado hasta la fecha en el crecimiento puramente vertical o sectorial, sino también la urgencia de continuar con la implementación del sistema integral de planeamiento, el cual creemos que es el mecanismo más adecuado, para lograr la estrecha interrelación que debe existir entre la formulación y ejecución de los planes a largo, mediano y corto plazo. Finalmente, será necesario recalcar en la necesidad de continuar trabajando en nuevas técnicas de planificación, de manera que se pueda trazar "el puente metodológico" entre las proyecciones macroeconómicas y sectoriales, con la de la formulación de los planes de las áreas programáticas y la satisfacción de las necesidades básicas de la mayor parte de la población.

BRASIL I.

POLITICA SOCIAL

POLITICA SOCIAL DEL BRASIL

I. CONCEPCION Y EJECUCION

Después de un período de reorganización económica y financiera, indispensable para recuperar su ritmo de crecimiento, el Brasil puede ahora dedicarse a formular y aplicar una política social en armonía con las aspiraciones de la sociedad y las responsabilidades del gobierno.

En el ámbito económico, puede estimarse que la estrategia del Segundo Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979) tiende a adaptar la estructura productiva a la nueva situación creada por la crisis energética y a ajustarla al grado de desarrollo industrial alcanzado por el país.

Las tres grandes prioridades de esta estrategia son:

1) El énfasis en el sector de la energía, en especial el petróleo, con vistas a eliminar de manera gradual las fuentes de energía importadas;

2) El desarrollo de las industrias de insumos básicos y de bienes de capital, a través de inversiones en gran escala en campos hasta ahora rezagados;

3) La expansión y diversificación de las exportaciones, a través del apoyo especial a los productos manufacturados, semielaborados y primarios no tradicionales.

En cierta medida, la política social, claramente esbozada en el Segundo Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso Nacional, es independiente de los objetivos económicos y se funda en tres principios básicos:

1) Igualdad de tratamiento al desarrollo económico y al desarrollo social;

2) Reconocimiento de un orden de prelación más elevado a los grupos de bajos ingresos;

3) Responsabilidad compartida.

/El principio

El principio de la igualdad jerárquica del desarrollo económico y social y de la simultaneidad de ambos procesos se expresa claramente en el Segundo Plan de Desarrollo cuando indica que, "por una parte, si se entrega a la simple evolución de los factores del mercado, es posible que el crecimiento no resuelva el problema de la adecuada distribución del ingreso. Y, por la otra, la solución basada exclusivamente en el crecimiento puede tardar mucho más de lo que admite la conciencia social, en función de la necesidad de mejorar rápidamente el nivel de bienestar de amplios estratos de la población".

La aplicación práctica de este principio se ha estado haciendo en forma parcial. Por una parte, al crear el Consejo de Desarrollo Social y el Fondo de Apoyo al Desarrollo Social (así como otras fuentes específicas de financiamiento de la política social), el gobierno procuró establecer organismos de igual jerarquía que aquellos que definen la política económica, e instituir fuentes propias para el financiamiento de los programas y proyectos sociales, a fin de asegurarles una mayor autonomía, liberándolos de las fuentes tradicionales de recursos manejadas por los organismos encargados de dirigir la política económica. Por otra parte, la preocupación por reducir la inflación y por equilibrar el balance de pagos, acentuada a partir de 1976, absorbe la atención del gobierno, resta relieve a la actuación del Consejo de Desarrollo Social e impide aumentar de manera significativa el gasto social o acentuar las medidas de redistribución del ingreso y de satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres;

El Segundo Plan Nacional de Desarrollo también contiene claramente el principio de que es preciso otorgar una orden de prelación más alta a los grupos de bajos ingresos, considerado como punto focal de la política social, si bien no contempla los mecanismos necesarios para aplicarlo.

/En la

En la práctica, su cumplimiento todavía es limitado, pero hay indicios promisorios de que se aplicará efectivamente en el futuro próximo, en los siguientes campos:

- En el campo de la salud y de la nutrición, se aprobaron algunos programas destinados especialmente a los grupos de bajos ingresos entre ellos se destaca el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición - PRONAN - y el Programa para llevar al interior las acciones de salud y saneamiento del Nordeste - PIASS.

- En el campo de la vivienda popular, el Banco Nacional de la Vivienda ha puesto en marcha importantes programas y estudia otros destinados a dar acceso a la vivienda a los grupos más pobres.

- En el campo de la educación, además de los programas actualmente en ejecución que ponen de relieve el crédito educacional, se encuentran en estudio otras iniciativas destinadas a ampliar el alcance efectivo de los servicios educacionales a los grupos más necesitados de las zonas rurales y urbanas;

- En el campo del empleo, a través del Sistema Nacional de Empleo - SINE y del Consejo Nacional de Política de Empleo, se están llevando a cabo programas experimentales para atender al sector informal urbano del mercado laboral. En la actualidad se encuentra en estudio una propuesta para aumentar significativamente el alcance de tales programas en las zonas urbanas del Nordeste;

- La política de salarios, pese a los esfuerzos realizados para combatir la inflación, ha procurado asegurar un incremento del salario real, en especial de los grupos de ingresos más bajos. Al mismo tiempo, se crearon mecanismos para complementar los salarios destinados específicamente a dichos grupos, como el abono PIS-PASEP (Programa de Integración Social-Programa de Asistencia al Funcionario Público) - que es un salario mínimo adicional para las personas que perciben hasta cinco salarios mínimos mensuales;

/- El

- El alcance de la seguridad social, se está extendiendo aceleradamente a través de la incorporación de una proporción cada vez mayor de la población pobre, tanto urbana como rural.

El principio de la responsabilidad compartida entre el "área social" y el "área económica", para la solución de los problemas sociales está contenido implícitamente en el concepto de política social del Segundo Plan de Desarrollo. Significa que la responsabilidad de la promoción del desarrollo social incumbe a todos los sectores del organismo, y no tan sólo a los que constituyen lo que tradicionalmente se llama el "área social" del gobierno. De esta manera el desarrollo social no se confunde con el desarrollo de los sectores sociales, sino que se caracteriza como un proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, que debe ser estimulado por todos, dando prelación, a corto y mediano plazos, a los grupos de bajos ingresos.

Es posible que la introducción de la "dimensión social" en las decisiones económicas influya más en el mejoramiento de la situación social que las acciones "correctivas" o "compensatorias" adoptadas por los organismos de la llamada "área social".

1. La política social

El Segundo Plan Nacional de Desarrollo pone de relieve como gran objetivo social que es preciso tratar de alcanzar la necesidad de reducir las desigualdades sociales y eliminar los focos de pobreza absoluta, sin perder la estabilidad social y política.

El tipo de desarrollo a que se aspira supone "una política social articulada, dentro del concepto de sociedad solidaria". 1/ Las medidas de política que tienen contenido social no deben concebirse

1/ Joao Paulo dos Reis Velloso, Brasil Social.

/independientemente de

independientemente de la estructura económica, puesto que si, por una parte, hay consenso en que el desarrollo social no es una consecuencia automática del crecimiento económico, por la otra no pueden negarse los factores económicos que condicionan la política social. El proyecto de construcción de una sociedad solidaria "tiene como parámetro esencial la necesidad de contar con una sólida estructura económica, que absorba las inversiones y permita que ellas fructifiquen" para permitir la "formación de una amplia clase media y el aumento substancial del ingreso real de los trabajadores, en el ambiente de una sociedad de oportunidades, económica y socialmente abierta". 1/ El Segundo Plan Nacional de Desarrollo dedica un capítulo especial a la estrategia de desarrollo social y otro al empleo y los recursos humanos. Del conjunto de planteamientos propuesto, cabe destacar que:

a) Pese a las realizaciones de la economía hasta 1973, se reconoce la gravedad de los problemas sociales. "En muchos aspectos, Brasil sigue siendo un país pobre". No obstante "las transformaciones profundas", "persisten los contrastes y distorsiones". Se señalan los problemas socioeconómicos de las regiones del norte y nordeste, inclusive la persistencia de "focos de pobreza" en el centro-sur industrializado: el valle de Jequitinhonha, el valle de Ribeira, las zonas deterioradas de Río de Janeiro. Se reconoce que hay problemas en la educación, "principalmente de calidad", y se mencionan las barreras estructurales y operativas existentes en sectores "como el de la salud, incluida la atención médica previsional", que carecen "de capacidad de gestión y estructura técnica", o que "disminuye la eficacia de los recursos públicos destinados a ellos y eleva el riesgo de que las decisiones los aumenten apreciablemente";

1/ Ibid.

/b) Se

b) Se adopta una actitud contraria a la teoría de "esperar que crezca la torta para repartirla" y no se acepta la posición de esperar que el crecimiento económico resuelva por sí mismo el problema de la distribución del ingreso, partiendo del supuesto de que "el crecimiento tal vez no resuelva el problema de la adecuada distribución del ingreso, si se entrega a la simple evolución de los factores del mercado". Sin embargo, no se deja de lado la meta del "crecimiento acelerado", como instrumento importante para hacer compatibles los "dos objetivos en juego: proporcionar más ingreso y consumo para todos e invertir más", incluso porque la "opción de mantener el crecimiento acelerado" constituye la política básica. Así, se expresa que la "estructura de la distribución del ingreso es insatisfactoria" y se propone reducir de manera apreciable la "pobreza absoluta, o sea, el número de familias cuyos ingresos son inferiores a lo aceptable para la alimentación, salud, educación y vivienda", lo que se hará posible aplicando una estrategia de desarrollo que fortalezca la economía moderna de mercado;

c) Se procura situar la política social en una posición más destacada en el marco general de la planificación debido a que "a medida que se consolidaron los resultados económicos, el problema social pasó a ocupar el primer plano en las preocupaciones de los gobiernos de la revolución". Al acentuarse tal interés, el planteamiento se manifiesta más claramente "Para alcanzar estos objetivos, en la próxima etapa, se aplicará una política social coordinada que no constituye una simple consecuencia de la política económica, sino que sea en sí un objetivo";

d) La tentativa de coordinar los elementos dispersos propios del contenido de lo que se pretende dar a entender con la expresión "un objetivo en sí mismo" da lugar, por ejemplo, a la idea de un "modelo

/brasileño de

brasileño de sociedad social, racial y políticamente abierta", lo que en cierta forma coincide con la propuesta básica del desarrollo social capitalista, a saber, la creación de posibilidades para que todos se eleven en la escala social. Se procura "establecer una sociedad en que, económica y socialmente, las bases estén siempre avanzando hacia arriba".

En lo que toca al progreso social, la estrategia del Segundo Plan Nacional de Desarrollo comprende:

i) Conjugar la política de empleo con la política de salarios;

ii) Valorizar los recursos humanos;

iii) Realizar la integración social;

iv) Defender al consumidor.

Combinar la política de empleo con la de salarios, a fin de hacer posible el establecimiento de la base para el mercado de consumo en gran escala, supone:

- Una política de empleo capaz de aumentar las oportunidades de empleo de la mano de obra a ritmos superiores a 3.5% anual, es decir, bastante mayores que el incremento de la oferta de mano de obra disponible;

- Una política salarial que asegure, mediante reajustes anuales, el aumento del salario real promedio con la incorporación del índice de aumento de la productividad.

- El presupuesto social de inversiones, contempla un aporte del orden de 267 mil millones de cruceiros (a precios de 1974), a la política de Valorización de los recursos humanos en el período 1975-1979 para educación, formación profesional, salud y asistencia médica, saneamiento y nutrición.

La política de integración social, que cuenta con recursos por la suma de 384 mil millones de cruceiros (a precios de 1974), comprende:

/- La

- La acción de mecanismos destinados a complementar el ingreso, el ahorro y el patrimonio del trabajador tales como el PIS-PASEP y los estímulos para la adquisición de vivienda;

- La ampliación del concepto de seguridad social, de tal modo que comprende gradualmente, dentro de criterios actuariales y financieros, nuevas categorías de la población, en especial las ubicadas en los estratos de mayor pobreza;

- la universalización gradual de la legislación laboral;

En su sentido más restringido, la política de integración social tiene por objeto:

- Asegurar la participación del trabajador en el aumento del ingreso nacional, principalmente a través de la universalización y del perfeccionamiento de los mecanismos de remuneración indirecta representados por el PIS y el PASEP;

- Reorientar la política habitacional, encauzándola hacia programas destinados a los grupos de menores ingresos y hacia el mejoramiento de los servicios urbanos básicos para todos los estratos de la población.

La política de defensa del consumidor se orientará a asegurar precios más bajos para los productos de consumo básicos y a garantizar la calidad de los medicamentos, y la calidad y seguridad de los vehículos. La producción industrial y de otros sectores debe preocuparse claramente del bienestar del consumidor.

Se observa que se ha acentuado la preocupación por el empleo, aún cuando no llegue a constituir el núcleo de la política social.

En cuanto al problema central de la dirección de la política social, se pone énfasis en el Consejo de Desarrollo Social, sin dejar de mencionar expresamente la "competencia del Estado para organizar la vida social".

/Se hace

Se hace hincapié en la política urbana, tanto en el sentido de que señala el rumbo para resolver los problemas sociales generados por la urbanización inorgánica, sobre todo en las zonas metropolitanas, como en el de que se refiere a la ocupación del territorio nacional y a la distribución espacial de la población, o a la reducción de la contaminación ambiental. De estos puntos, se estima que el primero es el más importante: "Al mismo tiempo, hay que reconocer que la contaminación de la pobreza, es decir, la carencia de las necesidades básicas de saneamiento y control biológico indispensables para la salud de la población de bajos ingresos, aún constituye una prioridad imperiosa". Una de las metas más anheladas es la reducción de la concentración intrarregional e interregional; en el plano urbano, se pone énfasis en el apoyo a los polos secundarios de desarrollo que podrían retener parte de los grupos migratorios, así como el respaldo a las zonas de ocupación reciente; en el plano económico, se acentúa la descentralización, a fin de descongestionar el eje Río-Sao Paulo y orientar la industrialización hacia el interior.

Finalmente, cabe destacar la introducción de la idea de preparar un "presupuesto social": que incluye tres puntos básicos:

i) Programas de valorización de los recursos humanos (educación, salud y saneamiento; nutrición; trabajo y formación profesional);

ii) Integración social (PIS-PASEP, vivienda y seguridad social);

iii) Desarrollo urbano.

El Segundo Plan Nacional de Desarrollo prevé para el período 1975-1979 la aplicación de recursos por la suma de 761 mil millones de cruceiros (a precios de 1974). Es interesante observar que se contempla expresamente movilizar recursos para el "área social" a través de fondos de gran importancia, tales como el Fondo de garantía por año de servicios (FGTS), el PIS-PASEP, el Fondo Nacional de

/Desarrollo Urbano

Desarrollo Urbano (FNDU), el Fondo de Apoyo al Desarrollo Social (FAS), el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), etc.

2. Los nuevos mecanismos institucionales

La política social del Segundo Plan Nacional de Desarrollo exigió realizar importantes modificaciones institucionales destinadas a:

a) Crear órganos y mecanismos de acción globales para actualizar, coordinar y ejecutar la política social;

b) Instituir mecanismos e instrumentos de acción sectoriales, para coordinar la ejecución y el control de la política social, en las esferas respectivas de competencia;

c) Establecer mecanismos para movilizar al sector privado a fin de respaldar la ejecución de la política social , en especial a través de incentivos fiscales y financieros.

El Consejo de Desarrollo Social (CDS), establecido por la Ley N° 6 118, del 9 de octubre de 1974, tiene por finalidad principal asesorar al Presidente de la República en la formulación de la política social y en la coordinación de las actividades de los ministerios interesados, de acuerdo con la orientación general definida en los planes nacionales de desarrollo. Lo preside el Presidente de la República y lo integran los Ministros de Educación y Cultura, Trabajo, Salud, Interior y Previsión y Asistencia Social. Su secretario general es el Ministro Jefe de la Secretaría de Planificación (SEPLAN).

La coordinación entre el CDS y el Consejo de Desarrollo Económico (CDE), creado anteriormente y, por lo tanto, entre la política social y la económica está asegurada debido a que:

- Ambos Consejos orientan su acción de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo;

/- Entre ambos

- Entre ambos Consejos hay un nexo formal, a través del Presidente de la República, que los preside, y del Ministro Jefe de la SEPLAN, que es el secretario general de ambos;

- Existe la posibilidad que ambos Consejos celebren reuniones conjuntas cuando el asunto revista importancia para el desarrollo económico y social en su conjunto.

Desde su creación hasta la fecha, el CDS ha aprobado los siguientes mecanismos, programas, directrices o medidas de acción social:

- El Fondo de Apoyo al Desarrollo Social (FAS), que fue uno de los primeros mecanismos de financiamiento de programas y proyectos en el área social (octubre de 1974);

- El Programa de desarrollo social del nordeste (noviembre de 1974), que formula una estrategia para la región en los campos del empleo, la educación, la capacitación, la salud y la nutrición, el saneamiento, la integración social y el desarrollo social y urbano y destina recursos específicos para su financiamiento.

- La reformulación de los mecanismos financieros del sistema de financiamiento de la vivienda (diciembre de 1974), mediante la cual se precisó la prioridad que debía atribuir el Banco Nacional de la Vivienda a la población de bajos ingresos. A partir de 1975, se comenzó a devolver un porcentaje del total de los pagos realizados por los mutuarios (mayor en el caso de las personas de bajos ingresos) y a utilizar, en tales casos, tipos de interés más bajos junto con plazos más largos, para la adquisición de la vivienda propia;

- El sistema nacional de salud (febrero de 1975), que definió la competencia de cada ministerio en el campo de la salud, la coordinación de los planos federal, estadual y municipal, y la necesidad de elaborar programas regionales integrados de salud pública.

/- La

- La acción sanitaria para el nordeste (febrero de 1975) que, basándose en un estudio detallado de la situación sanitaria de esta región, propone directrices de política y aprueba programas de protección a la salud colectiva (erradicación de paludismo, control de la esquistosomiasis, de la tuberculosis, de las enfermedades contagiosas evitables mediante inmunización, etc.), de asistencia médicosanitaria y otros programas especiales (salud mental, salud maternoinfantil, nutrición, etc.).

- La nueva sistematización del plan nacional de saneamiento (PLANASA), de marzo de 1975, destinada a ampliar la acción de este último, sobre todo en el sentido de atender a los municipios más pobres del país.

- La unificación del PIS con el PASEP (junio de 1975) y la modificación de sus criterios de distribución, en el sentido de proporcionar, a partir del año fiscal de 1977, un salario mínimo adicional anual a todos los encuestados con cinco o más años de afiliación, siempre que su ingreso sea inferior a cinco salarios mínimos.

- El programa nacional de centros sociales urbanos (CSU), de junio de 1975, que tiene por objeto construir, hasta 1979, seiscientos centros sociales urbanos, y que persigan lograr una mayor integración social de las ciudades a través de acciones en los campos de la educación y la cultura, el deporte, la salud y la nutrición, el trabajo, la seguridad y la asistencia social, el esparcimiento.

- La creación del sistema de indicadores sociales (junio de 1975), que tiene por objeto reunir informaciones adecuadas para la planificación y encontrar mecanismos adecuados para evaluar las políticas sociales.

/- El

- El plan básico de acción sanitaria para la región del Amazonas (agosto de 1975), cuyos objetivos son semejantes a los establecidos para el nordeste.

- La organización de las acciones de vigilancia epidemiológica (agosto de 1975), que procura garantizar la inmunización de la población, establecer la obligación de dar cuenta de los casos de enfermedades contagiosas y coordinar las acciones de vigilancia.

- La creación del fondo nacional de apoyo al desarrollo urbano (FNDU), de septiembre de 1975, cuyo objeto es establecer mecanismos financieros adecuados para la realización de la política nacional de desarrollo urbano.

- El establecimiento del sistema nacional de transportes urbanos (septiembre de 1975) y la creación de la Empresa Brasileña de Transportes Urbanos (EBTU).

- La acción del Gobierno en el campo laboral (septiembre de 1975), que propone directrices para el sector y destina recursos para el mismo; define la orientación que se habrá de seguir en materia de capacitación para el trabajo; empleo; remuneración por el trabajo; protección al trabajador ocupado; coordinación de las relaciones de trabajo y apoyo técnico en general.

- El Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PRONAN), de febrero de 1976, que se concentra en tres grandes líneas: complementar la alimentación de las mujeres embarazadas, de las madres que amamantan a sus hijos y de los niños de 0 a 6 años y escolares; racionalizar el sistema de producción de alimentos básicos, con énfasis en el estímulo al pequeño productor; realizar actividades de complementación y apoyo (lucha contra las deficiencias de la nutrición, respaldo a la investigación, capacitación de recursos humanos, infraestructura de la distribución de alimentos).

/- El

- El otorgamiento de incentivos fiscales al impuesto a la renta para los programas de alimentación del trabajador (febrero de 1976), dando prioridad al trabajador de bajos ingresos.

- El programa de saneamiento ambiental (marzo de 1976), que tiene por objeto modificar las actuales pautas sanitarias, elevar el rendimiento económico y mejorar el bienestar social de la población urbana o en proceso de urbanización. Comprende la elaboración de estudios y proyectos, así como la ejecución de obras para proteger las riberas de los ríos contra la erosión, contruir canales revestidos, galerías de hormigón armado, puentes, embalses y demás servicios complementarios.

- El programa especial de control de la esquistosomiasis (julio de 1976), destinado a combatir esta enfermedad en el país mediante una terapéutica concreta, complementada por actividades intensivas de educación sanitaria y saneamiento, así como por la adopción de medidas para combatir los caracoles huéspedes, agentes intermediarios del esquistosoma.

- El programa para llevar hacia el interior las acciones de salud y saneamiento del nordeste (agosto de 1976), que tiene por objeto dotar a las ciudades, aldeas y poblados de hasta 20 mil habitantes situadas al interior del noreste, de una estructura básica de salud pública, carácter permanente y complejidad creciente.

- El programa de salud materno infantil (julio de 1977), cuyo objetivo central es contribuir a reducir la morbilidad y la mortalidad del grupo maternoinfantil y que comprende atención materna (de la embarazada, del parto, del puerperio, de las enfermedades ginecológicas y relacionadas con la planificación familiar); atención del niño y del adolescente (niños menores de cinco años, grupo de edades de 5 a 19 años); ampliación de la asistencia maternoinfantil; complementación alimenticia; educación para la salud y capacitación de recursos humanos.

/Entre los

Entre los programas y medidas aprobadas por el Consejo de Desarrollo Social, cabe destacar los siguientes aspectos:

- Casi todos los programas se orientan a prestar atención preferente a los grupos de bajos ingresos;

- Salvo los casos del PRONAN y del PIS-PASEP, los programas generalmente procuran atender a los grupos de bajos ingresos mediante el suministro de bienes y servicios de tipo social: salud, saneamiento, educación, recreación, etc.;

- La gran mayoría de los programas aprobados se concentra en los campos de la salud, la nutrición, el saneamiento y el desarrollo urbano.

El Fondo de apoyo al desarrollo social (FAS), creado por la Ley Nº 6.168, del 5 de diciembre de 1974 y administrado y dirigido por la Caja Económica Federal (CEF), tiene por objeto prestar apoyo financiero a la expansión de las actividades sociales, tanto del sector público como del privado.

El costo de las operaciones financieras del FAS está en parte subsidiado, dado que un tercio de sus recursos carece de costo y los dos tercios restantes son recursos agravados por una corrección monetaria más 6% de intereses anuales, provenientes de libretas de ahorro, de la propia Caja Económica Federal o de convenios con el BNH y otras fuentes.

Tal composición de los recursos permite que el FAS distribuya su aplicación de acuerdo con cinco estratos de prioridad creciente, lo que hace posible prestar apoyo diferente a los diversos tipos de proyectos, sin comprometer su equilibrio financiero.

En lo que respecta a los estratos más subsidiados se considera que hay que dar prioridad a los proyectos y programas orientados a:

- Las zonas periféricas o deprimidas de los grandes centros urbanos;

/- Las

- Las ciudades cuya población sea inferior a 50 mil habitantes;

- Las zonas donde se ejecutan grandes proyectos de interés gubernamental que puedan atraer mucha población en breves períodos.

Además, se admite que podrán gozar de tratamiento prioritario, en los estratos aludidos los proyectos que incorporen innovaciones, ya sea con relación al servicio producido o en lo que se refiere a los procesos tecnológicos empleados.

Hasta fines de 1977, se habían proporcionado 5.700 millones de cruceiros para proyectos de educación, salud y seguridad social, trabajo e infraestructura de pequeños centros urbanos.

La necesidad de medir los niveles de desarrollo social alcanzados y evaluar los resultados de la aplicación de la política social, llevó al Consejo de Desarrollo Social a aprobar la creación de un sistema de indicadores sociales que permite:

- Medir las variaciones del nivel general de bienestar de la población en su conjunto y, en particular, de los grupos de bajos ingresos;

- Identificar los factores a que puede atribuirse el mejoramiento o el deterioro de los niveles de bienestar;

- Evaluar la eficacia de los mecanismos e instrumentos de política social utilizados, y proponer los ajustes y correcciones necesarios.

La puesta en práctica del sistema de indicadores quedó entregado a un grupo técnico coordinado por la SEPLAN, del que formarían parte representantes del IBGE y de todos los ministerios del área social.

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) y los diversos sectores sociales también están realizando esfuerzos para mejorar las estadísticas de modo de poder evaluar el grado de desarrollo social alcanzado y el funcionamiento del área pertinente. Cabe destacar, entre otras, las siguientes inciativas:

/- La

- La realización por el IBGE del Estudio Nacional del Gasto Familiar (ENDEF), que permitirá conocer a fondo la situación económica y el estado alimentario de las familias;

- La Encuesta nacional por muestreo domiciliario (PNAD), que se realiza anualmente, y que reúne información sobre población, vivienda, empleo, educación, bienes duraderos, etc.

- La creación del Informe anual de informaciones sociales (RAIS) destinada a incluir, en un formulario único, un conjunto de datos que actualmente se solicitan a las empresas a través de un elevado número de cuestionarios;

- La elaboración por el Ministerio del Trabajo, con la colaboración del IPEA/SEPLAN (Instituto de Investigación Económico Social Aplicada y de la Secretaría de Planificación Nacional), de un índice del empleo no agrícola para las regiones metropolitanas, capitales de los estados y las zonas urbanas del interior de algunos estados.

Entre los mecanismos y organismos sectoriales, cabe señalar:

a) En el campo del trabajo;

- La creación del Consejo Nacional de Política de Empleo;
- La creación del Consejo Federal de Mano de Obra;

b) En el campo de la salud:

- La creación del Sistema Nacional de Salud (SNS);

c) En el campo de la seguridad social:

- La creación del Ministerio de Previsión y Asistencia Social (MPAS);
- La creación del Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social (SINPAS).

El Consejo Nacional de Política de Empleo, creado por el Decreto N° 79.020, del 28 de abril de 1977 y puesto en marcha en agosto del mismo año tiene los siguientes objetivos:

/- Proponer

- Proponer directrices y medidas para perfeccionar los mecanismos de equilibrio del mercado laboral, con vistas a una política de empleo;

- Evaluar las repercusiones, en el campo del empleo, de las medidas económicas y financieras adoptadas o previstas, sugiriendo a los organismos ejecutores líneas de acción que sin perjuicio de sus objetivos básicos, favorezcan la absorción de mano de obra;

- Formular sugerencias a los organismos gubernamentales competentes para la elaboración de proyectos que puedan absorber el máximo de mano de obra con el mínimo de inversión;

- Proponer medidas de ayuda a los subempleados, a fin de aumentar su productividad, su nivel de ingresos y utilizar su potencialidad laboral.

El Consejo funciona como un organismo colegiado de asesoramiento superior, que forma parte del Sistema Nacional de Empleo (SINE) y que está constituido por representantes del Ministerio del Trabajo (el Secretario de Empleo y Salarios, que lo preside, y el Director del Centro de Documentación e Informática), de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, de los Ministerios de Hacienda, Agricultura, Industria y Comercio, Minas y Energía, Interior y Transporte, y de los trabajadores y empleadores.

El Consejo Federal de la Mano de Obra, creado por el Decreto Nº 77 362, del 1º de abril de 1976, tiene las siguientes atribuciones:

- Establecer normas y directrices para la política nacional de formación profesional;

- Proponer medidas para que se desarrolle en todo el país el acceso profesional, cultural y social de los trabajadores, a través de nuevas oportunidades de capacitación de los mismos;

- Estimular las actividades de todos los organismos de formación profesional del país, que integran el sistema nacional de formación de la mano de obra;

/- Analizar

- Analizar y aprobar los proyectos de formación de que trata la Ley N° 6 297, del 15 de diciembre de 1975.

El Consejo Federal de la Mano de Obra es el órgano central del sistema nacional de formación de la mano de obra y está integrado por representantes del Ministerio del Trabajo, de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, del Ministerio de Educación y Cultura, del Ministerio de Hacienda, de los trabajadores y de los empleadores, por el Director General del Servicio Nacional de Formación Profesional Rural (SENAR), el Director del Departamento Nacional del Servicio Nacional de Capacitación Industrial (SENAI), el Director del Departamento Nacional del Servicio Nacional de Capacitación Comercial (SENAC), y tres técnicos de reconocida experiencia en asuntos de formación profesional.

Desde su creación, el Consejo se ha dedicado principalmente a poner en ejecución la Ley N° 6 297, analizando y aprobando los proyectos que otorgan incentivos fiscales a las empresas que realizan actividades en el campo de la formación profesional de sus trabajadores.

Con la consolidación de su secretaría técnica, el Consejo deberá poner más énfasis en las funciones de planificación y coordinación de las actividades de formación de mano de obra, coordinando las acciones que se desarrollan a través del SENAI y del SENAC que se están iniciando con el SENAR. Por otra parte, se deberá coordinar con el Ministerio de Educación y Cultura, a fin de armonizar las acciones de formación profesional con las de enseñanza complementaria.

La institucionalización del Sistema Nacional de Salud (SNS) (Ley N° 6 229, del 17 de julio de 1975) fue concebida con los siguientes objetivos:

- Definir, de modo claro y preciso, la competencia de cada ministerio que tenga responsabilidades en el campo de la salud;

/- Armonizar

- Armonizar las actividades concretas en el campo de la salud que se llevan a cabo en los estados, territorios, en el distrito federal y en los municipios;

- Caracterizar la posición del Consejo de Desarrollo Social (CDS) como órgano coordinador del sistema;

- Poner de relieve la necesidad de elaborar programas regionales integrados;

- Adoptar medidas destinadas a llenar los vacíos en la red de recursos médicos, desalentando aquellas inciativas que, por falta de orientación, han contribuido a la dispersión y a la duplicación de esfuerzos.

En líneas generales, corresponde al Ministerio de Salud formular la política nacional de salud y promover y realizar las acciones que se orientan más que nada a las medidas de interés colectivo.

Al Ministerio de Previsión y Asistencia Social le competen las acciones tendientes principalmente a prestar atención médicoasistencial individual.

Al Ministerio de Educación y Cultura le corresponde formar y capacitar recursos humanos para la salud.

Al Ministerio del Interior le incumbe actuar en los campos del saneamiento, migraciones y desarrollo regional.

Los estados el distrito federal, los territorios y los municipios recibirán incentivos técnicos y financieros para cumplir las directrices de la política nacional de salud.

A partir de la unificación de los antiguos institutos en el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), la seguridad social brasileña, ha sido objeto de reformas administrativas y operativas que han contribuido en alto grado a incorporar fracciones cada vez mayores de la población a sus beneficios.

/Durante la

Durante la vigencia del Segundo Plan Nacional de Desarrollo, merecen destacarse dos medidas de carácter institucional:

- La Ley N° 6 036, del 1° de mayo de 1974, que creó el Ministerio de Previsión y Asistencia Social, separándolo del Ministerio del Trabajo;

- La Ley N° 6 439, del 1° de septiembre de 1977, que instituyó el Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social (SINPAS).

La creación del SINPAS, con la fusión de diversos organismos del campo de la asistencia médica (Instituto Nacional de Previsión Social) y la integración del seguro social destinado a los diversos sectores (funcionarios, trabajadores urbanos y rurales) bajo el patrocinio del Instituto Nacional de Previsión Social debe verse a la luz de un doble enfoque:

- Como la etapa inicial para universalizar y nivelar los servicios y beneficios que presta;

- Como medida para la modernización y perfeccionamiento operativo del sistema.

En lo que respecta a la movilización del sector privado para apoyar la política social, se están utilizando tres tipos de instrumentos.

i) La asignación de recursos no reembolsables o subsidiados al financiamiento de inversiones o a la realización de proyectos en los campos de la salud, la educación y la vivienda;

ii) El otorgamiento de incentivos fiscales a las empresas que realicen programas de capacitación y alimentación para sus trabajadores;

iii) La compra de servicios, en particular en el campo de la asistencia médica.

/II. RESULTADOS

II. RESULTADOS OBTENIDOS

1. Población y empleo

En el período comprendido entre 1963 y 1977, la población brasileña aumentó 36.9 millones de habitantes, lo que equivale a una tasa anual promedio de 2.9%.

Desde el punto de vista del empleo, las diferentes fuentes disponibles - los censos y las encuestas domiciliarias por muestreo (PNAD) acusan resultados discrepantes. En un intento por hacer compatibles los datos, puede estimarse que la población económicamente activa aumentó cerca de 13 millones en el período 1/.

La última información disponible sobre el desempleo abierto corresponde al año 1966 y representa un 1.7% de la población económicamente activa. En lo que respecta al subempleo visible, las estimaciones existentes corresponden a los años 1972 y 1976 y son de 17.7% y 12.2%, respectivamente. Las estimaciones del subempleo disfrazado (que corresponde a remuneraciones de hasta la mitad del salario mínimo) para los mismos años son de 29.7 y 25.7%, respectivamente.

2. Ingresos y consumo

Las informaciones sobre la estructura del ingreso de la población económicamente activa del Brasil en el período 1960-1976, revelan que el ingreso medio real ha aumentado apreciablemente, pese a que también se comprueba una acentuación de las desigualdades entre las personas.

1/ La comparación bruta entre los datos de los censos y de las encuestas PNAD, daría un incremento de más de 17 millones de personas económicamente activas en dicho período.

/Sin embargo,

Sin embargo, si se comparan los datos del censo de 1970 con los de las encuestas domiciliarias de 1972 y 1976, parecería que a partir de 1970 hubiera mejorado levemente la situación de la mitad más pobre de la población. Con todo, la situación dista mucho de ser satisfactoria.

Los datos sobre la infraestructura domiciliaria y sobre el consumo de bienes duraderos pueden indicar una evolución positiva de la situación socioeconómica de la población. En efecto, se observa un crecimiento alentador entre 1963 y 1977, en especial en las zonas urbanas. Son datos significativos el porcentaje de viviendas urbanas que tenían servicio de agua conectado a la red general (73.5%), alcantarillado unido a la red general (42%) y alumbrado eléctrico (88%) en 1977.

En lo que toca al consumo de bienes duraderos, cabe destacar que en 1977, 71.2% de las viviendas urbanas tenían televisor, mientras que en 1963 la proporción sólo alcanzaba a 13.6%. Con respecto al automóvil, el hecho de que en 1977 dispusiesen de el 28.6% de las familias urbanas, mientras que en 1963 la cifra sólo llegaba a 5.5%. Por su parte, la radio prácticamente se ha universalizado, lo mismo que la cocina a gas, queroseno o eléctrica.

3. Educación

La tasa de escolaridad de la enseñanza básica, que en 1970 era de 67%, se elevó a 78.6% en 1977, considerando únicamente los alumnos matriculados en el primer año pertenecientes al grupo de edades de 7 a 14 años.

/Por su

Por su parte, la matrícula de la enseñanza media, que era de 396 mil en 1963, llegó a 2.4 millones en 1977. El acceso a este nivel de la enseñanza acusa una tendencia creciente. La tasa de escolaridad (en relación con la población de 15 a 19 años, susceptible de recibir educación) se elevó de 9.9% en 1970 a 17.5% en 1977. Se observa asimismo, que el número de matrículas de ingreso a la enseñanza media es sostenidamente superior al de graduados de la enseñanza primaria, lo que significa que aquélla proporciona una continuidad de estudios a la mayor parte de los egresados de la enseñanza primaria o de la enseñanza complementaria correspondiente.

Con respecto a la enseñanza superior, en el Brasil pueden distinguirse a lo menos tres etapas de orientación más o menos diferentes, en los últimos quince años. La primera, que abarca hasta 1968, se caracterizó por un crecimiento moderado del sistema. La segunda, que incluye la promulgación de la Ley de Reforma Universitaria y que comprende de 1968 a 1974, se caracterizó por el gran incremento de las matrículas. La tercera, que se inicia a fines de 1973, se caracteriza por las medidas para detener el crecimiento inorgánico que tuvo lugar en el período anterior y por el énfasis en los aspectos cualitativos del sistema.

Entre 1963 y 1977, las matrículas se elevaron de 124 mil a 1 100 000, mientras que en 1963, de mil matriculados en el primer grado de la enseñanza primaria, solamente 7.34 ingresaron a la enseñanza superior. En 1975 esta proporción aumentó a 41.84.

La expansión de los estudios de posgrado también ha sido significativa, especialmente en los últimos años. En 1976, se realizaron 565 cursos para obtener el grado de magister y 193 para el doctorado. El mismo año se graduaron 2 443 magisters y 167 doctores.

/El acceso

El acceso a la enseñanza superior para los alumnos pobres se facilitó mediante el programa de crédito educativo, que ha beneficiado a casi 300 mil estudiantes.

En cuanto a la enseñanza complementaria, las medidas gubernamentales más significativas han sido:

- La creación del Movimiento Brasileño de Alfabetización (MOBRAL), que entre 1970 y 1976 alfabetizó a más de 10 millones de adolescentes y adultos. Según estimaciones de este organismo, este esfuerzo habría hecho descender la proporción de analfabetos de 15 años y más pertenecientes a la población del mismo grupo de edades, de 39.4% en 1960 a 34.1% en 1970 disminuido a 16% en 1976.

- La creación de los Centros de Estudios Complementarios (CES), cuyo objeto es ofrecer a la población que no ha tenido la posibilidad de seguir los cursos regulares en la edad correspondiente, los medios de reemplazar la asistencia regular a los cuatro años últimos de las enseñanzas primaria y media. En 1976, el programa iniciado en 1974 contaba con 18 centros que atendían a más de 13 mil alumnos. En 1977 se llegó a contar con 26 centros.

- La organización de exámenes para reemplazar los antiguos exámenes de madurez, a fin de racionalizar, dar validez en todo el país y controlar los exámenes de suplementación en la enseñanza primaria y media, ofrecidos por los sistemas estaduales. En 1975, las inscripciones para rendir exámenes de suplementación de la enseñanza primaria y media superaron el millón en cada nivel de enseñanza, pese a lo cual aún se observan tasas bajas y variadas de aprobación (alrededor de 35%).

/4. Salud y

4. Salud y nutrición

Después de una intensa campaña de vacunación que permitió inmunizar cerca de 80% de la población, se estima que se ha erradicado del país la viruela, enfermedad de la que se registraron 1 800 casos en 1965.

El aumento de la incidencia de la meningitis meningocócica en la primera mitad del presente decenio dio lugar a que, bajo la coordinación del Ministerio de Salud, se ampliara la vacunación masiva, lo que se tradujo en el control de la enfermedad y en la reducción del número de casos a niveles endémicos tolerables.

La lucha contra las enfermedades endémicas ocupa un lugar destacado en las acciones que se llevan a cabo en el campo de la salud pública en el Brasil. Conjuntamente con el control de la fiebre amarilla, el bocio endémico, el tracoma y otras enfermedades, cabe destacar la evolución observada en los casos del paludismo y la esquistosomiasis.

En relación con el paludismo, se observa una tendencia sostenida a la baja en su transmisión. En 1963, se registró un 12.7% de muestras positivas, tasa que se redujo a 3.9% en 1977. De los 46 millones de habitantes que viven en las zonas originalmente expuestas al paludismo, 35 millones ya están bajo vigilancia y se ha roto la cadena epidemiológica.

En cuanto a la esquistosomiasis, la aprobación de un programa específico dotado de apreciables recursos por el Consejo de Desarrollo Social permitió ampliar el programa a toda la zona endémica del noreste.

Como consecuencia de la acción conjunta de los ministerios del área social, se pusieron en práctica dos programas de gran repercusión social: el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PRONAN) y el Programa para llevar hacia el interior las acciones de salud y saneamiento para el noreste (PIASS).

/En el

En el campo de la complementación alimentaria (actividades que llevan a cabo los Ministerios de Educación y Cultura, Salud, Previsión y Asistencia Social y del Trabajo) el PRONAN proporciona ayuda a cerca de 15 millones de personas.

Con relación al apoyo a la producción y a la comercialización de alimentos básicos por los pequeños productores, se prestan servicios a aproximadamente 50 mil pequeños productores y se ha aprobado la destinación de recursos para ampliar el alcance del programa a alrededor de 400 mil pequeños productores en 1978.

Por su parte, el PIASS ya se encuentra en marcha en todos los Estados del Noreste y pronto se alcanzará su objetivo de beneficiar a 8.5 millones de personas con los servicios básicos de salud.

5. Seguridad social

Entre 1960 y 1977 casi se cuadruplicó el número de beneficiados por la previsión social urbana. Mientras que en 1960 los afiliados a los diversos institutos y cajas existentes a la sazón sólo representaban un 5.7% de la población del país, en 1977 dicha proporción alcanzó a 18.2%.

A través del Instituto Nacional de Previsión Social en 1970 y 1977, respectivamente los beneficiarios de servicios fueron cerca de 1.4 millones y 2.6 millones financieros. En los mismos años, el número de beneficios de mantenimiento se elevó de 2.2 millones a 4.5 millones.

Por otra parte, el Fondo de Participación del Trabajador Rural (FUNRURAL) tenía 833 mil beneficiarios, que en 1977 aumentaron a 1 800 000.

/6. Vivienda

6. Vivienda

A través del Banco Nacional de la Vivienda (BNH), ha aumentado en forma acelerada el número de viviendas financiadas anualmente. Hasta 1963, la atención fue reducida y sólo se construyeron 126 mil unidades con el apoyo del gobierno. Ya entre 1964 y 1967 se superó esta cifra y hasta 1977, el BNH había financiado 1 688 000 viviendas.

A medida que amplió sus actividades, el BNH pasó a preocuparse de los grupos de bajos ingresos. La información disponible revela que se construyó una creciente proporción de viviendas de "interés social", destinadas a la población de ingresos medios y bajos, hasta alcanzar 59.8% del total de viviendas construidas en 1977.

7. Los Fondos sociales

En 1967 se creó el Fondo de garantía por años de servicio, destinado a proporcionar garantías al trabajador, en especial a los cesantes, que substituyó al régimen anterior de estabilidad y de indemnización por los años de servicio. Se trata de un organismo que presenta ventajas e inconvenientes para el trabajador. La ventaja principal es la función que desempeña como seguro contra el desempleo y como mecanismo para complementar los ingresos de los trabajadores más pobres; el inconveniente es que estimula una alta rotación de la mano de obra en las empresas.

Los recursos del Fondo se destinan al financiamiento de programas sociales del gobierno, especialmente en el campo de la vivienda y del desarrollo urbano.

El número de personas inscritas ha incrementado de manera apreciable hasta llegar a 30 300 000 en 1977.

Otro fondo social de gran importancia es el Programa de Integración Social-Programa de Ayuda a los Funcionarios Públicos (PIS-PASEP) en cual, con una recaudación bruta en aumento, beneficia actualmente a alrededor

de 24 millones de trabajadores, por su participación mediante cuotas, en el fondo.

Desde el punto de vista de la política social, el hecho más importante que hay que destacar es la distribución de un salario mínimo adicional anual a los afiliados que, registrados hace más de cinco años, perciben hasta cinco salarios mínimos mensuales. En 1977, 6 400 000 trabajadores tuvieron acceso a los beneficios del llamado abono PIS-PASEP. Cabe destacar, además, la acción del Fondo de Apoyo al Desarrollo Social (FAS).

En el rubro asignaciones a fondo perdido, benefició especialmente a los subprogramas de alfabetización y alimentación escolar, ayuda escolar, complementación alimentaria y alimentación y nutrición.

En el campo de los préstamos, 73.6% de los contratos celebrados fueron con el sector público y 26.4% con el sector privado. De acuerdo con las áreas sociales, la distribución de los contratos hasta diciembre de 1977 fue la siguiente: salud, previsión y asistencia social, 23%; educación y cultura, 71.6%, trabajo, 3.3%; interior (infraestructura urbana de las ciudades pequeñas) 2.1%.

En términos físicos, los préstamos contratados y aprobados por el Directorio de la Caja Económica Federal hasta el 31 de diciembre de 1977 permitirán ampliar la capacidad de atención hospitalaria en 31 400 camas, así como construir 22 700 aulas.

/III. PROBLEMAS

III. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

No hay que pensar que los importantes resultados positivos logrados en los últimos catorce años, si bien muy alentadores, significan que los problemas sociales brasileños estén por resolverse. Aún subsisten grandes dificultades, pero la experiencia recogida permite concluir que se adoptaron en el momento histórico en que las opciones de política social fueron atinadas. La orientación gradualista mantiene su validez y permite prever que en los próximos años, los diferentes planos de decisión del gobierno asignarán mayor prelación a la solución de los problemas sociales.

Entre los principales problemas cuya solución exigirá un gran esfuerzo en los próximos años, cabe destacar:

a) Los altos niveles de pobreza absoluta que subsisten en el país;

b) La acentuada desigualdad en la distribución del ingreso;

c) La significativa dispersión de los esfuerzos, debida a las divergencias que aún persisten en lo que respecta a los diferentes criterios para resolver los problemas sociales y a las deficiencias de los mecanismos de coordinación entre los diversos organismos que actúan en el "área social".

En realidad, podrían concebirse nuevas líneas de acción.

La primera consiste en definir programas y fórmulas políticas para reducir la pobreza absoluta. Ello significa canalizar ingentes recursos directamente a la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres. Entre otras acciones en estudio podrían contemplarse:

- Prestar apoyo a la producción de alimentos básicos, en especial los que consume la población de bajos ingresos (arroz, frijoles, harina de mandioca, maíz) o cuyo consumo por tales grupos debiera aumentar (leche y hortalizas);

/- Desarrollar

- Desarrollar las industrias de bienes de consumo en gran escala, a fin de aumentar la disponibilidad y reducir los precios de los bienes de consumo popular;

- Llevar a cabo programas de subsidio al consumo de bienes y servicios esenciales destinados a la población de bajos ingresos;

- Poner en ejecución programas de incentivos a la creación de empleos productivos que permitan generar ingresos suficientes a lo menos para permitir la compra de bienes y servicios básicos;

- Intensificar la tendencia al aumento más acelerado del salario real de los grupos más pobres y a crear nuevos mecanismos de complementación del ingreso para dichos grupos;

- Fortalecer los programas de apoyo a los pequeños productores urbanos y rurales, principalmente a través de la racionalización de la comercialización, del crédito y de la asistencia técnica;

- Reorientar el gasto social del gobierno (educación y capacitación profesional, salud, nutrición, saneamiento, vivienda, previsión y asistencia social) de modo de favorecer más a los grupos de bajos ingresos. Así, pues, no se trata tanto de aumentar el volumen de gastos en dichos sectores, que hoy representan ya cerca de 15% del producto interno bruto, sino de encauzar gran parte de los recursos disponibles hacia la atención de la población pobre.

La segunda línea de acción consiste en mejorar la distribución del ingreso, haciendo especial hincapié en modificar la distribución funcional, alterando la tendencia actual que favorece a las rentas provenientes del capital, de manera de beneficiar más a las rentas provenientes del trabajo, y en redistribuir los incrementos del ingreso de los grupos más ricos en favor de las clases media y baja.

Las políticas fiscales y tributarias, por una parte, y la política salarial, por la otra, serían los mecanismos principales para actuar en el sentido señalado.

/La tercera

La tercera consiste en fortalecer los mecanismos de participación de la población, y podría concretarse en una revisión de la política sindical, con vistas a favorecer las negociaciones directas entre trabajadores y empleadores; en la organización de los trabajadores independientes en cooperativas y otras asociaciones; en la organización de la población, que es el objetivo de los programas sociales, para colaborar en la formulación de los proyectos destinados a beneficiarla, y en la participación de los trabajadores en los organismos que elaboran y ejecutan las políticas que los afectan más directamente.

Por último, sería importante considerar como una principal línea de acción el fortalecimiento de los organismos de coordinación, globales (el CDS y los órganos especializados de la Secretaría de Planificación), sectoriales (el Consejo Nacional de Política de Empleo, la Comisión Permanente de Consulta de Salud y Previsión, el Consejo Federal de Mano de Obra, el Consejo Federal de Educación, etc.) y regionales y reorientar los mecanismos de financiamiento de la política social, prestando especial atención a los fondos sociales (entre otros, FAS, FGTS y PIS-PASEP).

BRASIL II

PLANIFICACION, DESARROLLO Y POLITICA ECONOMICO-SOCIAL

INTRODUCCION

Brasil viene orientando la ejecución de la estrategia de desarrollo económico-social, del II Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 1975-1979, con flexibilidad y pragmatismo, con miras a alcanzar sobre todo los siguientes objetivos hasta fines de la presente década:

a) Consolidación de la moderna economía de mercado de inspiración neocapitalista, con prioridad para el fortalecimiento de la empresa privada nacional y para el desarrollo tecnológico (y clara definición del papel que cabe a las empresas gubernamentales y al capital extranjero);

b) Mejoras de los niveles de bienestar colectivo, con énfasis en la disminución de la pobreza y en las disparidades en la distribución del ingreso nacional, personal o regional;

c) Ajuste de su estructura productiva a la nueva realidad económica internacional, derivada sobre todo de la crisis de energía y de materias primas, así como a la nueva etapa del proceso de desarrollo industrial;

d) Nuevo equilibrio del balance de pagos, con reducción progresiva de la participación del ahorro externo en la formación de capital;

e) Control de la inflación.

Del examen somero de estos objetivos, así como de la evolución actual de la economía y de la sociedad brasileña a partir de 1974, resulta evidente que se atraviesa por un período de transición. Transición que se refleja en tasas menores de crecimiento económico; en la necesidad de proceder a readaptaciones estructurales después de varios años de crecimiento acelerado y de los grandes cambios ocurridos en la economía mundial, resultantes sobre todo de la crisis del petróleo; en el empeño por otorgar mayor significación social al desarrollo.

/I. EL

I. EL DESARROLLO BRASILEÑO DE LOS ULTIMOS AÑOS

Para entender mejor el momento actual del desarrollo del Brasil y las opciones de política y estrategia económico-social que se han adoptado, interesa analizar aunque sea brevemente su evolución a contar de 1960.

En términos generales, es innegable el gran salto que dió el país en materia de desarrollo entre 1960 y 1977, ya sea en su dimensión económica o en el campo social:

a) Los principales indicadores económicos globales (cuadro 1) revelan que el producto interno bruto - PIB - subió a más del triple en dicho período, representando un crecimiento promedio anual acumulativo de 7.6%; la industria y las manufacturas se expandieron durante el mismo período a 8.2 y 8.3%, respectivamente; el PIB por habitante se duplicó, acusando un crecimiento promedio anual de 4.6%. Todo esto significa que la economía brasileña adquirió entre 1960 y 1977 dimensiones totalmente nuevas, con un PIB del orden de 164.500 millones de dólares en 1977 (47.700 millones de dólares en 1960, a precios de 1977), y con un ingreso por habitante superior a 1.450 dólares (678 dólares en 1960);

b) Algunos indicadores sociales seleccionados (cuadro 2) revelan también que el país alcanzó en términos generales un progreso significativo aumento de la expectativa promedio de vida al nacer (de 55 años en 1960, a 63 años en 1977); reducción de la tasa de mortalidad (de 11.4 a 8.1% en el mismo período); esfuerzos en el campo educativo en todos los niveles reflejados por el aumento de la tasa de alfabetización de 61 a 86% de la población con 15 años o más, entre 1960 y 1977; por el mejoramiento del nivel de bienestar social, medido por el expresivo aumento de la disponibilidad domiciliaria de servicios esenciales - agua, energía, alcantarillado - o de bienes de consumo durable - radio, refrigerador, televisor, automóvil, etc.

/Con todo,

Con todo, ese proceso acelerado de crecimiento y de transformación social no podría haber ocurrido, con la rapidez que se verificó, de modo equilibrado y armónico, sobre todo si se tiene en cuenta la dimensión y diversidad continentales del país, los cambios de naturaleza político-institucional que existieron y la práctica de una economía orientada en gran parte por el mercado. En efecto, el análisis más detenido del proceso, sea a partir de la estructura económico-social que se fue delineando, sea a nivel de cortes temporales de contornos más definidos, revela en realidad muchas distorsiones - algunas decididamente graves, como las resultantes de la distribución desigual del ingreso, personal y regional - y cambios nítidos de su ritmo de expansión y de la naturaleza de las dificultades que se encararon o encaran. Por tanto, conviene efectuar un análisis más pormenorizado para captar mejor los objetivos de las estrategias de desarrollo o de las medidas de planificación táctica que se adoptaron, particularmente a contar de 1964.

/CUADRO 1

CUADRO 1

BRASIL: INDICADORES ECONOMICOS GLOBALES

Indicadores	1960	1977	Tasa promedio de crecimiento anual acumulativo (1960-1977) (porcentaje)
Producto interno bruto (PIB)	100	345	7.6
Producto de la industria	100	384	8.2
Producto de la industria de transformación	100	390	8.3
Producto del sector agropecuario	100	208	4.4
Población 1/	100	161	2.8
PIB por habitante	100	214	4.6

Fuente: IPEA

1/ 70 millones en 1960 y 113 millones en 1977

/CUADRO 2

CUADRO 2

BRASIL: ALGUNOS INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS

Indicadores	1960	1977
Expectativa de vida de la población (años)	55	63
Tasa de mortalidad (por mil)	11.4	8.1
Tasa de alfabetización (porcentaje sobre la población de 15 años o más)	61	86
Matrículas (miles)	8 728	24 529
Primaria	8 368	21 238
Secundaria	267	2 174
Superior	93	1 117
Asegurados urbanos por la previsión social (miles)	5 629	20 657
Población atendida por la previsión social		
- asegurados y familiares a cargo (millones)	13	113
Disponibilidad de servicios esenciales y de bienes de consumo durable (porcentaje de hogares servidos en el país - rurales y urbanos)		
Luz eléctrica	39	65.2
Abastacimiento de agua (red general)	21	52.8
Alcantarillado (red general)	12	27.3
Radio	35	80.5
Refrigerador	11	46.4
Cocina a gas, a queroseno o eléctrica	21	65.4
Televisión	4	51.0
Automóvil	3	18.6

Fuente: IPEA

/Cuadro 3

Cuadro 3

EVOLUCION DE LA ECONOMIA BRASILEÑA (1964-1977)

Período	Crecimiento promedio anual acumulativo del Producto Interno Bruto (%)	Tasa promedio anual acumulativa de la inflación (%)	Superávit (+) o déficit (-) en cuenta corriente del balance de pagos (en millones de dólares) a/	Objetivos principales de la política de desarrollo
1964-1967 (Reorganización económico-financiera e institucional)	3.6	51.6	- 81.3	Repunte del desarrollo, combate contra la inflación, corrección del déficit del balance de pagos, atenuación de las desigualdades regionales
1968-1973 (Crecimiento acelerado e integración nacional)	11.4	19.5	- 972.5	Aceleración del crecimiento, integración nacional, fortalecimiento de la economía de mercado y de la empresa nacional
1974-1977 (Readaptación de la economía a la nueva situación económica mundial)	7.3	34.9	- 5 924.1	Consolidación del modelo económico de mercado, redistribución del ingreso, readaptación de la estructura productiva a la nueva coyuntura internacional, contención de la inflación y del déficit del balance de pagos b/

Fuente: IPEA

a/ Promedio anual del período

b/ Objetivos para 1975-1979 (II PND)

Los altos niveles de crecimiento de la década anterior se proyectaron en 1960-1961, con la expansión del PIB del orden del 10% anual. Sin embargo, los signos de disminución del ritmo de crecimiento derivados sobre todo del agotamiento del modelo de crecimiento heredado de los años cincuenta, basado en la sustitución de importaciones principalmente de los bienes de consumo durable comenzaron a manifestarse a partir de 1962/1963: disminución del crecimiento de 10.3% en 1961 a 5.2 y 1.5% en 1962 y 1963 (expandiéndose la industria en este último año sólo 0.2%); exacerbación del proceso inflacionario (47.7, 51.3 y 81.3%, en 1961, 1962 y 1963, respectivamente); déficit crecientes del tesoro (correspondientes a 37,50 y 48% de los ingresos en esos años); caída del poder real de compra del salario mínimo (de casi 15% entre 1961 y 1963, considerando incluso la implantación en 1962 del décimotercer salario); déficits voluminosos del balance de pagos (346 y 244 millones de dólares, frente a exportaciones de 1 200 millones y 1 400 millones de dólares en 1962 y 1963, respectivamente). Esa situación económica y financieramente sombría, sumada a la grave y creciente inquietud social, el desquiciamiento institucional y el caos político administrativo, fue lo que se propuso enfrentar el movimiento revolucionaro de 1964. En realidad, muchas de las distorsiones estructurales que persisten, hasta hoy particularmente las de carácter social grandes desigualdades distributivas, sea del ingreso personal, sea sectorial o regionalmente - se habían acentuado durante el transcurso de la década de los cincuenta. Estas fueron provocadas en gran medida por un modelo de desarrollo orientado por la sustitución de importaciones, dirigido hacia la estructura de demanda preexistente satisfecha previamente mediante importaciones, además de espacialmente concentrado.

A contar de 1964, se pueden distinguir tres etapas claramente diferenciadas en la evolución del desarrollo brasileño (cuadros 3, 4 y 5):

/ a) El

a) El período 1964-1967, caracterizado por el énfasis en la reorganización económico-financiera e institucional;

b) El período 1968-1973, señalado por el crecimiento acelerado y por el esfuerzo de integración nacional;

c) El período 1974-1977, fase de transición que deberá prolongarse hasta fines de la década, correspondiente al esfuerzo de readaptación de la economía a la crisis mundial de energía y a la nueva etapa de su desarrollo industrial.

CUADRO 4

BRASIL: INFLACION, MEDIOS DE PAGO, TIPO DE CAMBIO, CORRECCION MONETARIA Y SALARIO MINIMO, 1964-1977 a/

	Inflación b/	Medios de pago c/	Tipo de cambio d/	Corrección monetaria e/	Salario mínimo f/
1964-1967	51.6	58.3	46.5	40.9	49.5
1968-1973	19.5	39.5	14.9	18.9	19.9
1974-1977	34.9	35.8	23.2	31.1	37.2

Fuente: IPEA

a/ Variaciones promedio anual acumulativas en el período (%)

b/ Indice general de precios (disponibilidad interna)

c/ Papel moneda en poder del público, depósitos a la vista en el sistema bancario y letras del tesoro nacional (fuera del sistema monetario)

d/ En relación al dólar de los Estados Unidos (venta)

e/ Aplicable a las obligaciones reajustables del tesoro nacional, a partir de julio de 1964 (Dic - Dic)

f/ Variación nominal del mayor salario mínimo vigente en el país.

/CUADRO 5

CUADRO 5

BRASIL: BALANCE DE PAGOS, 1964-1977 a/
(Millones de dólares)

Período	Valor de las importaciones y exportaciones (b)	Balanza comercial	Superávit (+) o déficit (-) de la cuenta de transacciones corrientes	Inversiones directas (líquidas)	Superávit (+) o déficit (-) del balance de pagos
1964-1967	2.796.5	414.0	81.3	62.0	60.7
1968-1973	6.675.3	- 0.3	- 972.5	316.8	1.045.7
1974-1977	21.993.8	-2 662.0	-5 924.1	909.9	-16.6

Fuente: Banco Central del Brasil.

a/ Promedios anuales en el período.

b/ Suma de las importaciones y exportaciones, FOB.

/Ante todo,

Ante todo, resulta interesante observar que fue solamente a contar de 1964 que se consolidó en el país la práctica de la planificación. 1/

El período 1964-1967, con el Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG), se caracterizó por el esfuerzo de reorganización económica y financiera y de modernización institucional que permitió al país el desarrollo acelerado que se alcanzó en el período subsiguiente. En esta etapa, se logró una elevación del crecimiento del PIB de 1.5% en 1963 a un promedio anual de 2.8% en 1964-1965, y de 4.3% en 1966-1967 (0.25 y 6.5% para la industria, respectivamente). Se obtuvo una disminución de la inflación de 92% en 1964 a 24% en 1967, y una disminución del déficit del tesoro, de 34% de los ingresos en 1964 a 14% en 1966-1967. Se alcanzó un superávit en la cuenta corriente del balance de pagos (promedio anual de 81.3 millones de dólares, frente a un déficit promedio de 300.7 millones de dólares en 1960-1963). No obstante, en el campo de la política salarial hay que reconocer que

---

1/ Las tentativas anteriores de planificación: el plan de obras públicas y equipamiento de la defensa nacional (1939), el plan de obras y equipamiento - POE, de 1943, una actualización del primero, y el plan SALTE (salud, alimentación, transporte y energía), de 1948-1950, son esfuerzos de planificación de carácter sectorializado y discontinuo. El programa de metas del gobierno del Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) presenta ya cierta perspectiva global, pero es más que nada un programa de gobierno; el plan trienal de desarrollo económico y social (1962-1964) que presenta un carácter de plan nacional, no fue llevado a cabo. Sin embargo, se destacan en el plano regional, el I y el II planes rectores de desarrollo del Nordeste (1961-1963 y 1963-1965), elaborados por la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste - SUDENE, creada en 1959 con el fin de coordinar el esfuerzo de superación del atraso relativo de dicha región (30% de la población del país y menos del 50% del ingreso nacional por habitante).

/los objetivos

los objetivos antiflacionarios prevalecieron sobre los de mantenimiento del poder de compra del salario mínimo, que se redujo entre 1963 y 1967, en alrededor de 19% (5.3% anual). Se puso en práctica una serie de medidas modernizadoras en el ámbito institucional, así como innovaciones en la conducción de la política económica-financiera (como la implantación en 1965 del mecanismo de corrección monetaria). Respecto a las desigualdades regionales, el Nordeste (cerca de 30% de la población del país y menos de 15% del ingreso interno) presentó entre 1963 y 1967, un crecimiento promedio anual estimado en 6.5% (comparado con 3.6% para el PIB nacional).

El período 1968-1973 se caracteriza, por una parte, por un gran esfuerzo de planificación - que se consolida con el I Plan Nacional de Desarrollo - PND (1972-1974), y por otra, por los altos niveles de crecimiento alcanzados por la economía.

En materia de planificación, constituyó un hito importante la elaboración del plan decenal de desarrollo económico y social (1967-1976), la primera experiencia de planificación de largo plazo realizada en el país. 1/ El programa estratégico de desarrollo - PED (1968-1970) refleja, en el mediano plazo, el plan decenal y destaca la necesidad de reducir la brecha entre el PIB potencial y el real; preocupándose de utilizar la capacidad instalada ociosa, sobre todo en la industria, derivada de la insuficiencia de la demanda y al esfuerzo de formación de capital realizado entre 1964 y 1967 (ese desfasaje facilitaría enormemente la aceleración del crecimiento iniciado en 1968). El documento Metas y Bases para la acción del gobierno (1970-1972), que corresponde

1/ Las metas conservadoras del plan decenal fueron ampliamente superadas global o sectorialmente. Sin embargo, fue de enorme utilidad para la planificacion la serie de diagnósticos sectoriales exhaustivos elaborada en ese entonces.

/a la

a la primera etapa del III Gobierno de la Revolución, consagrado a la acción ejecutiva intensa, es considerado como de transición por el I Plan Nacional de Desarrollo (1972-1974). En realidad es el I PND el que da la partida en el país a la concepción actual de la planificación, constituyéndose en un documento sintético de política y estrategia de desarrollo, sometido a la consideración del Congreso Nacional, aprobado por ley - en consecuencia, con fuerza normativa - y que se desglosa en programas sectoriales y regionales, presupuestos plurianuales y mecanismos de seguimiento de carácter permanente.

El período 1968-1973 (cuadros 3, 4 y 5) se caracteriza como la fase más dinámica del desarrollo brasileño de las últimas décadas:

a) En sólo seis años el PIB creció 91%, y el ingreso por habitante 60%; la inflación, medida por el índice general de precios (disponibilidad interna), disminuyó de 25% en 1968 a 15% en 1973; el salario mínimo, que se redujo en términos reales hasta 1970, se recupera a partir de ese año hasta superar en 1973 los niveles de 1967; los salarios promedios nominales de la industria de transformación crecieron entre 1968 y 1973, un 25% anual (tasa acumulativa), frente a un aumento del costo de vida de 18,7%, en el mismo período; en materia de política cambiaria se pasa a adoptar la táctica de las minidesvalorizaciones que viene siendo utilizada con éxito hasta hoy: entre 1967 y 1973 el cruceiro fue desvalorizado 38 veces en relación con el dólar norteamericano, (tasa promedio acumulativa anual de 14,9% frente a una inflación interna de 19.5%); el volumen del comercio con el exterior (importaciones más exportaciones) evolucionó de 3 000 millones de dólares en 1967 a 12.400 millones en 1973, durante el período la balanza comercial se mantuvo prácticamente equilibrada y la entrada líquida de capitales de riesgo (inversiones directas) creció del nivel

/promedio anual

promedio anual de 62 millones de dólares en 1964-1967 a 316.8 millones de dólares en 1968-1973;

b) Desde el punto de vista sectorial, los objetivos del I PND (referidos al período 1970-1974) fueron superados en gran parte, sobre todo en lo que respecta a las actividades productivas (especialmente la industria), la infraestructura y, en buena medida, los sectores sociales (educación, salud y saneamiento, principalmente).

Este desempeño de la economía y de la sociedad brasileñas en ese período fue posible gracias a un conjunto de factores de orden interno y externo, sumamente favorables (relativa capacidad ociosa en la industria a comienzos del período y comercio internacional en expansión). También se debió a la adecuada conducción de la política económico-financiera y a la capacidad de ejecutar en los plazos previstos, las grandes inversiones públicas, especialmente en infraestructura económica (transportes, energía).

II. EL BRASIL Y LA CRISIS DE ENERGIA

La crisis del petróleo y sus conocidas repercusiones sobre situación económica internacional hallaron, por lo tanto, al país en un período de crecimiento acelerado y de desarrollo que ya se prolongaba por seis años y en el momento que se disponía, con el IV Gobierno de la Revolución que asumía en 1974, a definir su política y estrategia de desarrollo para el próximo quinquenio (1975-1979).

En primer lugar, interesa observar que el país se halla en una posición intermedia con relación al grado de dependencia energética. Si bien adquiere en el exterior más de 75% del petróleo consumido, importa sólo cerca del 40% de la energía utilizada, gracias sobre todo a la producción interna de energía hidroeléctrica (25% de la energía consumida).

No obstante, depende fundamentalmente del petróleo para los transportes y como materia prima que se utiliza en la industria química.

En segundo término, conviene destacar que la brusca y espectacular alza de los precios del petróleo y de otras materias primas que el país importaba, provocó en 1974 un grave desequilbrio del balance de pagos: la balanza comercial, equilibrada en el promedio anual del período 1968-1973; presentó en dicho año un déficit de 4.700 millones de dólares, en que las importaciones aumentaron a más del doble en un año (frente a una expansión de las exportaciones de 28%). Ese hecho, sumado a la expansión de los servicios de 41%, determinó un déficit de balance de pagos en cuenta corriente de 7.100 millones de dólares, un déficit global del balance de pagos de 900 millones de dólares y la pérdida de reservas globales de igual monto.

Por otra parte, la tasa de inflación debida en buena parte a factores de origen externo, se elevó de 15.7% en 1973 a 24.5% en 1974.

/La solución

La solución de esos dos problemas - el déficit en cuenta corriente del balance de pagos y el repunte del proceso inflacionario - exigen aún hoy gran atención y prioridad de parte de la gestión de la economía.

1. La opción estratégica que se adoptó

Presentada en líneas generales en el II Plan Nacional de Desarrollo PND (1975-1979), 1/ la opción de política y de estrategia de desarrollo que se adoptó a partir de 1974, se orienta por el propósito de adaptar la estructura productiva y de precios a la nueva situación creada por la crisis de energía y a la nueva etapa alcanzada por el desarrollo industrial del país. Dichos ajustes determinaron medidas de efectos a corto y mediano plazos, que tendían a reducir el crecimiento del consumo de petróleo y otros bienes importados, realizar programas de sustitución de importaciones en insumos industriales esenciales y bienes de capital, y estimular las exportaciones.

Tras la opción adoptada prevalece la convicción de que el país está en condiciones favorables de encarar, sin comprometer su proyecto de desarrollo, la evolución de la coyuntura internacional. En consecuencia, la estrategia seguida rechazó de partida el tratamiento de choque, que equivalía a conducir al país, en consonancia con el panorama internacional, a una recesión de efectos relativamente prolongados. Por lo tanto, la opción gradualista mantenida a lo largo de esos cuatro años (1974-1977) procuró preservar al máximo los objetivos de crecimiento, expansión constante del empleo y estabilidad social, a la vez que se ocupaba de ejecutar las medidas indispensables de reestructuración económica.

1/ El II PND fue elaborado en el primer semestre de 1974, presentado al Congreso Nacional el 10 de septiembre, y aprobado por ley N° 6 151, de 4 de diciembre de dicho año.

/2. El

2. El concepto de la planificación

Dentro de ese contexto, es importante referirse al nuevo concepto de la planificación como instrumento flexible y dinámico de racionalización de las decisiones de naturaleza estratégica y táctica que hacen viable la política de desarrollo del II PND:

a) Desde el punto de vista formal el II PND, elaborado por lo demás en una época en que reinaba gran incertidumbre respecto a las tendencias de la economía internacional y su interacción con la brasileña, es fundamentalmente un documento de política de desarrollo; por tanto, no establece metas rígidas, sean globales, sectoriales o regionales; ofrece más bien perspectivas, sirviéndose del conjunto de indicadores económico-sociales, revisados cada año dentro del concepto de la planificación permanente; no obstante, el II PND basa programaciones sectoriales y regionales detalladas en planes específicos (el II Plan Básico de Desarrollo Científico y Tecnológico - PBDCT, el Plan Nacional de Postgrado - PNPG), en programas especiales, sectoriales y regionales; además, posee a nivel de la Unión su expresión financiera en los presupuestos plurianuales y anuales y en los programas generales de gastos (de mayor alcance que los presupuestos ya que incluyen las inversiones de las empresas gubernamentales); también se basa en sistemas de seguimiento, ya sea presupuestario, o de programas y proyectos prioritarios;

b) En lo que respecta a la práctica de la planificación, se destaca su total inserción en el proceso de toma de decisiones a partir de sus niveles más altos y su organización como sistema - el sistema de planificación federal - que comprende el órgano central - la secretaría de planificación (Presidencia de la República), los órganos sectoriales - todos los ministerios, civiles y militares, y los órganos seccionales - las entidades públicas, incluso las empresas gubernamentales; las grandes

/decisiones de

decisiones de política económico-social las toma el Presidente de la República a nivel de dos consejos de ministros de estado: el Consejo de Desarrollo Económico - CDE y el Consejo de Desarrollo Social - CDS (que cuentan con la Secretaría de Planificación como secretaría general);

c) Desde el punto de vista de los instrumentos, la secretaría de planificación se encarga de la elaboración de los planes y programas globales, regionales y sectoriales, de los presupuestos, de los sistemas de seguimiento y de la destinación de recursos a programas y proyectos, incluso bajo la forma de financiaminntos tanto internos como externos, además de participar de todas las decisiones relativas a la política económico-financiera en general y a la estrategia de desarrollo económico y social.

/III. LOS

III. LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO (1975-1979)

La estrategia de desarrollo del II PND representa la opción gradualista adoptada con miras a proceder a la necesaria complementación de la estructura productiva, a la reducción del déficit en cuenta corriente del balance de pagos y al combate contra la inflación, y también el nuevo énfasis conferido al desarrollo social.

1. Estrategia industrial

La estrategia industrial procura esencialmente realizar una readaptación de la estructura productiva de modo de ajustarla a la nueva etapa alcanzada por el desarrollo del país. Dentro de ese contexto, cabe observar que la industria de transformación, que históricamente venía a la vanguardia del proceso de crecimiento, presentó en 1974, 1975 y 1977 tasas de expansión inferiores a las del producto interno bruto - PIB (8.4, 4.5 y 2.3%, en 1974, 1975 y 1977, frente a 9.8, 5.6 y 4.7%, para el PIB - cuadro 6), consecuencia tanto de los problemas encarados en el sector externo y del hecho de haberse alcanzado en algunos sectores de base la utilización plena de la capacidad instalada, como la de la reducción del ritmo de expansión de la demanda interna de bienes de consumo durable. Aunque en 1976 la industria de transformación haya revelado un gran dinamismo (crecimiento de 12.9% incluso en sectores tradicionales como el textil, el nuevo impulso que se viene impartiendo con el II PND a la industria de transformación, mediante el proceso de inversiones es cualitativamente diferente, de lo que aconteció en el pasado. Se encamina hacia:

a) Una nueva etapa del proceso de sustitución de importaciones, orientada al desarrollo de los sectores de base (insumos básicos, bienes de capital), en la que se destacan los siguientes programas prioritarios, con inversiones estimadas en 26.800 millones de dólares (33.200 millones

/de dólares

de dólares si se incluye el petróleo), y previéndose que la economía bruta de divisas será de 18.000 millones de dólares hasta 1980 (cuadro 7):

Cuadro 6

BRASIL: TASAS DE CRECIMIENTO, 1974-1977
(Porcentajes)

Sector	1974	1975	1976	1977
Agropecuario	8.5	3.4	4.2	9.6
Agrícola	12.4	-2.0	0.4	11.7
Industria	9.9	6.2	10.9	3.9
Industria de transformación	8.4	4.5	12.9	2.3
Producto interno bruto - PIB	9.8	5.6	9.2	4.7

Fuente: IPEA

/CUADRO 7

Cuadro 7

BRASIL: PRINCIPALES PROGRAMAS DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES (INSUMOS BASICOS)

Programa	Inversiones (1974-1980) (miles de millones de dólares)	Aumento previsto de la oferta interna durante el período (porcentaje)	Economía bruta de divisas 1975-1980 (miles de millones de dólares)
Programa siderúrgico nacional	15.2	135	7.7
Programa nacional de fertilizantes	2.1	677	1.1
Programa petroquímico a/	2.9	163	0.5
Programa nacional de defensivos fitosanitarios	0.2	445	0.8
Programa nacional de desarrollo de la industria de metales no ferrosos	2.0	200	1.3
Programa nacional del papel y la celulosa	3.0	133	5.9
Programa nacional del alcohol	1.4	567	0.7
Total	26.8	-	18.0

Fuente: SEPLAN

a/ Excluido el petróleo

/i) El

i) El programa siderúrgico nacional, con inversiones del orden de 15.200 millones de dólares durante el período 1974-1980), previéndose que la producción de acero (en lingotes equivalentes) se expandirá de 7.5 millones de toneladas en 1974 a 15.6 millones en 1980; la marcha de los proyectos en ejecución permite concluir que el país alcanzará la autosuficiencia en 1980;

ii) El programa nacional de fertilizantes, con inversiones del orden de 2.100 millones de dólares entre 1974 y 1980, que tiende a la autosuficiencia nacional con una meta de producción de 2.9 millones de toneladas de fertilizantes en 1980;

iii) El programa petroquímico, con inversiones del orden de 2.900 millones de dólares en 1974-1980 (excluido el petróleo con inversiones estimadas en 4.800 millones de dólares); se estima que en 1980 la producción interna abastecerá por lo menos el 71% del consumo aparente de productos petroquímicos;

iv) El programa nacional de defensivos fitosanitarios, con inversiones del orden de 180 millones de dólares, que deberá elevar en más de 50% la capacidad de satisfacer la demanda prevista para 1980 en base a producción nacional;

v) El programa nacional de desarrollo de la industria de metales no ferrosos, con inversiones del orden de 2.000 millones de dólares en 1974-1980; se estima que en 1980 la producción interna abastecerá por lo menos 73, 58, 89 y 53% del consumo aparente de aluminio, cobre, plomo y níquel, respectivamente, en cuanto el zinc tenderá a la autosuficiencia;

vi) El programa nacional del papel y la celulosa, con inversiones del orden de 3.000 millones de dólares, que permitirá que se obtenga en 1980 un balance positivo oferta-demanda para el país;

/vii) El

vii) El programa nacional del alcohol, con inversiones del orden de 1.400 millones de dólares, que tiende a elevar la producción nacional de 270.000 toneladas en 1974 a 710.000 en 1980 (se prevé su utilización como carburante además de la gasolina);

viii) El programa de construcción naval, con inversiones estimadas en 1.600 millones de dólares durante el período del II PND, lo que posibilita una expansión de la flota naval brasileña de 4.1 millones de tpb en 1974 a 9.4 millones a comienzos de la próxima década;

ix) El gran énfasis que se confiere al sector de bienes de capital (que creció cerca de 9% anual en 1975-1976); sólo el Banco Nacional de Desarrollo Económico - BNDE aprobó solicitudes de equipos esenciales del orden de 6.000 millones de dólares en 1975-1977;

b) Una apertura de nuevos campos para la exportación de manufacturas, que se ampliará en 14.2% en 1975, 7.4% en 1976 y 38.5% en 1977;

c) Un mayor impulso al desarrollo de la tecnología industrial, con recursos del orden de 600 millones de dólares en el período 1975-1977, previstos en el II Plan Básico de Desarrollo Científico y Tecnológico (PBCDT);

d) Una orientación básica en el sentido de dejar en manos de la iniciativa privada la función de invertir y producir dentro del ámbito del modelo económico de mercado, con el propósito de fortalecer la empresa nacional, principalmente a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico - BNDE y empresas asociadas (FINAME, IBRASA, EMBRAMEC, FIBASE) de la PETROQUISA (filial de la PETROBRAS) y de otros

/mecanismos financieros

mecanismos financieros oficiales [1/]. Con la reciente creación del programa de capitalización de la empresa privada nacional - PROCAP (mediante el cual el BNDE traspasa recursos a los bancos privados de inversiones para la subinscripción de acciones de empresas privadas nacionales en sectores prioritarios) y la prioridad concedida al desarrollo de la industria nacional, que se expone en el documento acción para la empresa privada nacional, el gobierno demuestra una vez más el tratamiento diferenciado que se otorga a la empresa nacional y la actuación que de ella se pretende obtener en la ejecución de la estrategia industrial del II PND; dentro de ese contexto, las nuevas funciones que se esperan de las empresas extranjeras y de las multinacionales son una mayor participación en las exportaciones de manufacturas y en el desarrollo tecnológico, y se estima, según el II PND, que ellas pueden hacer una contribución relevante al crecimiento;

1/ En 1974 se crearon, asociadas al BNDE (que es el accionista mayoritario), las empresas Investimentos Brasileiros S.A. - IBRASA, Mecánica Brasileira S.A. - EMBRAMEC y Financiamiento de Insumos Básicos - FIBASE. La IBRASA constituye un mecanismo de apoyo para las empresas de capital nacional, actuando principalmente como accionista minoritario o mediante la subinscripción de obligaciones convertibles en acciones. La EMBRAMEC se desempeña solamente en el sector de bienes de capital, además de actuar en el campo del desarrollo tecnológico y en la obtención de índices más altos de nacionalización en el uso de los equipos. La FIBASE actúa, con los mismos objetivos de la EMBRAMEC, en el campo de los insumos básicos, especialmente no ferrosos y fertilizantes. La PETROQUISA participa, en conjunto con empresas nacionales y extranjeras, en el desarrollo de la industria petroquímica.

/e) Enfasis en

e) Enfasis en la descentralización industrial, incluso por la prioridad conferida a la industrialización del Nordeste, a través del mecanismo de los incentivos fiscales; se estima que las inversiones industriales en el Nordeste derivadas del fondo de inversiones del Nordeste - FINOR, 1/ se elevarán en 1975-1979 a 5.500 millones de dólares (comparados con 3.600 millones de dólares en 1960-1974), de los cuales casi 2.200 millones de dólares provienen de recursos del FINOR (poco más de 1.000 millones de dólares liberados en 1960-1974.

2. Expansión de la infraestructura

En el campo de la infraestructura (energía, transporte, comunicaciones) el cumplimiento de la política energética, en un país que importa más de dos tercios del petróleo consumido (correspondiendo el petróleo a 48% de la energía utilizada) pasa a constituir una pieza decisiva de la estrategia nacional. Por lo tanto, se despliega un gran esfuerzo para reducir la dependencia nacional en relación con las fuentes de energía, sobre todo en lo que respecta al petróleo, la energía nuclear y la investigación y utilización de formas no convencionales de energía, inclusive la solar. Complementariamente, se definió el programa de inversiones en materia de transportes, con un nuevo énfasis relativo en los rubros ferroviario, aéreo y portuario, y un programa de comunicaciones con prioridad para la telefonía urbana.

3. Desarrollo rural

El II PND define el nuevo papel del sector agropecuario en el desarrollo nacional, sea por la mayor contribución a la expansión de la economía, sea para posibilitar exportaciones crecientes de alimentos, materias primas y productos agrícolas industrializados, sea por último, para la realización de los objetivos de desarrollo y bienestar social en el campo.

1/ El FINOR obtiene sus recursos de incentivos fiscales concedidos a las personas jurídicas de todo el país, que pueden descontar hasta 50% del impuesto sobre la renta para invertirlo en las regiones menos desarrolladas (Nordeste, Amazonia) o en sectores prioritarios (pesca, reforestación, turismo).

/Dentro de

Dentro de ese contexto, se realiza un conjunto de programas de desarrollo rural y se emplean instrumentos de política económico-financiera, apoyados en grandes esfuerzos de investigación y experimentación, asistencia técnica y extensión rural, además de acciones destinadas al desarrollo social en el medio rural, en que se destacan:

a) Los programas especiales de desarrollo regional (mapa 1) orientados en gran parte al sector agropecuario, y que se basan en el concepto de zonas integradas, seleccionadas en función de criterios que se denominan en lenguaje moderno de ecodesarrollo. Dichos programas comprenden la expansión de la frontera agrícola, principalmente en el Centrooeste, en la Amazonia y en el Nordeste destacándose:

i) El programa de desarrollo de zonas integradas del Nordeste - POLONORDESTE (valles irrigables, sierras húmedas, zonas de secano, zonas de las mesetas costeras, zonas de la pre-Amazonia del Marañón); se trata del mayor esfuerzo de planificación rural integrada que se haya realizado en el Nordeste y en el país, en alrededor de 30 zonas seleccionadas, que comprenden desde la complementación de la infraestructura de transportes, energía y almacenaje hasta la extensión rural y el crédito orientado (500 millones de dólares excluído el crédito); complementan el POLONORDESDE el programa de riego (cerca de 500 millones de dólares), el programa de desarrollo de la agroindustria del Nordeste, el programa de apoyo al desarrollo de la región semiárida del Nordeste (proyecto Sertanejo) y el programa del trópico semiárido (investigación y experimentación);

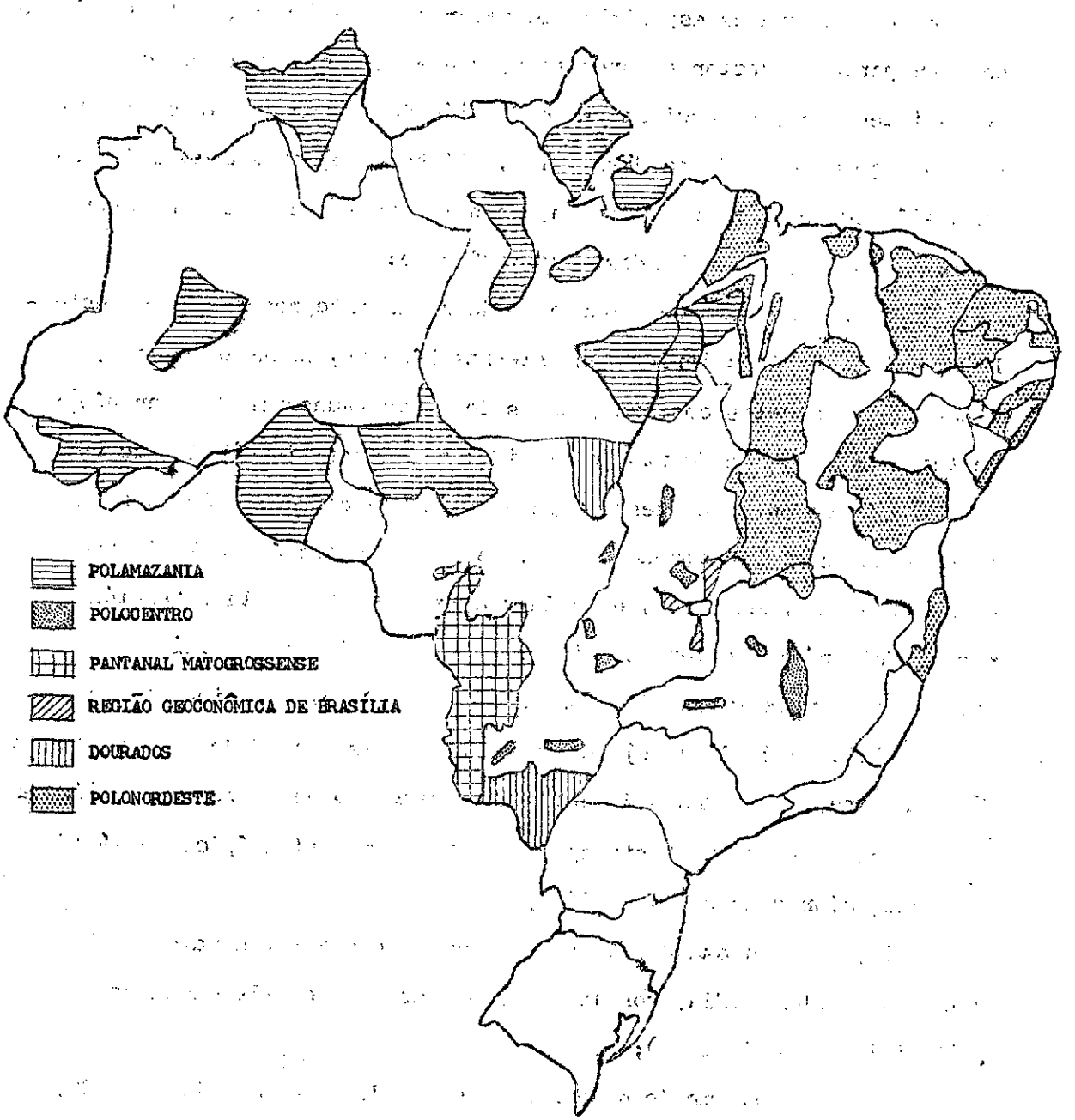
ii) El programa de polos agropecuarios y agrominerales de la Amazonia - POLAMAZONIA, con 15 polos de desarrollo seleccionadas (400 millones de dólares);

iii) El programa de desarrollo de los "cerrados" - POLOCENTRO, que comprende la incorporación de los "cerrados" del Centrooeste a la

/Mapa 1

Mapa 1

PROGRAMAS ESPECIALES DE DESARROLLO REGIONAL



/actividad productiva

actividad productiva, en las doce zonas seleccionadas de los Estados de Minas Gerais, Goias y Mato Grosso (200 millones de dólares); el POLOCENTRO se complementa en el Centrooeste mediante el programa especial de desarrollo del Pantanal, el programa especial de la región geoeconómica de Brasilia, y el programa especial de la región de Grande Dourados;

b) Gran esfuerzo de expansión del crédito a las actividades agropecuarias, concedido en gran parte en forma de subvención, con vistas a asegurar el abastecimiento interno y el aumento de las exportaciones, y a la formación de existencias reguladoras;

c) Modernización y reorganización del sector agropecuario, que tiende sobre todo a dotarlo de bases empresariales (en el Centrosur) y a ejecutar la reforma agraria y la redistribución de tierras (en el Nordeste);

d) Vasto programa de aumento de la productividad de las actividades agropecuarias, mediante la introducción de insumos y tecnologías modernas - fertilizantes, productos fitosanitarios, raciones equilibradas, maquinaria agrícola, semillas mejoradas, investigación, experimentación y extensión rural;

e) Política de aumento del ingreso real obtenido en el campo por el productor rural, a través de la fijación de precios mínimos, de existencias reguladoras, de nuevas estructuras de comercialización y abastecimiento, de subvenciones al crédito, de programas orientados al aumento de la rentabilidad de las actividades agropecuarias y del esfuerzo de regularización agraria y redistribución de tierras;

f) Acción de promoción social en el campo a través de la ampliación de los mecanismos de previsión social, educación, salud y nutrición.

/4. Estrategia

4. Estrategia social

Ya se mencionó el énfasis que el II PND confiere a la política de desarrollo social. Dentro del contexto de una economía en crecimiento, los siguientes objetivos principales definen la estrategia adoptada;

a) Expansión de la demanda de empleo hasta superar la oferta de mano de obra (posible únicamente con la expansión de las actividades productivas), a fin de permitir la absorción paulatina y continuada del subempleo urbano y rural.

b) Política salarial que asegure aumentos persistentes del salario real de los trabajadores, sobre todo para los de ingresos bajos, asociada al aumento de productividad de la mano de obra y compatible con la expansión de las oportunidades de empleo;

c) Inversiones importantes en la valorización de los recursos humanos (educación, salud-saneamiento, nutrición y capacitación profesional);

d) Descentralización sectorial y espacial de las inversiones en infraestructura y en las actividades relacionadas directamente con la producción, sean en dirección del Nordeste que alberga persistentes bolsones de pobreza, sea con miras a las actividades agropecuarias con baja productividad e ingreso (considerando que los indicadores globales de desigualdad para el país en globo reflejen esos desequilibrios sectoriales y regionales);

e) Integración social, a través de los mecanismos de suplementación del ingreso y patrimonio del trabajador y el servidor público - el PIS-PASEP, que se constituyó en la opción brasileña respecto a la

/participación del

participación del trabajador en las ganancias de las empresas, 1/ de los programas de vivienda y desarrollo social urbano, de previsión y asistencia social y de la tributación progresiva sobre el ingreso.

En lo que respecta a la distribución del ingreso cabe, en primer lugar, constatar que la estructura de repartición de la riqueza en el Brasil es insatisfactoria y que el crecimiento económico de los últimos años, pese a haber aumentado el ingreso real en todos los niveles sociales, benefició mucho más a las clases de mayores ingresos. En segundo lugar, hay consenso de que la atenuación de las desigualdades distributivas no puede esperar a que obren mecanismos espontáneos, generados por el crecimiento; de que la conciencia social del país impone medidas inmediatas, tendientes a mejorar en el menor plazo posible el nivel de bienestar de vastas capas de población. Dentro de ese contexto, las directrices ya señaladas de la estrategia de desarrollo social revelan el camino que se está siguiendo.

1/ El programa de integración social - PIS, creado en 1970, es fondo contable que se constituyó en patrimonio del trabajador y en mecanismo de suplementación de sus ingresos. Sus entradas provienen: a) del porcentaje equivalente a 0.75% de la facturación bruta de las empresas, y b) 5% del impuesto sobre la renta adeudado por las empresas. Dichos recursos constituyen un fondo que se beneficia de la corrección monetaria y de intereses anuales de 3% como mínimo y que son empleados sobre todo por el Banco Nacional de desarrollo Económico/BNDE. Cada trabajador censado cotiza en el fondo y su cuota es función del tiempo de servicio y del nivel salarial, siendo la relación entre la menor y la mayor de las cuotas de 1.5. La cuota puede retirarse en el momento de dejar el empleo, por los herederos en caso de muerte, o si se contrae matrimonio. A partir de 1977, la distribución anual del PIS a los trabajadores de ingresos bajos corresponde a más de un salario mínimo anual. El PIS se halla actualmente integrado con el PASEP (Programa de formación del patrimonio del servidor público), cuyas entradas corresponden a cerca de 2% de los ingresos públicos corrientes, y que tiene objetivos idénticos al PIS. Si se admite una relación ganancia-facturación de 0.15 y una relación impuesto a la renta-lucro de 0.3, el PIS corresponde a 6.5% de la ganancia promedio de las empresas.

/En realidad

En realidad, al examinar con mayor acuciosidad la cuestión de la repartición del ingreso, según informaciones más recientes sobre la remuneración de las personas ocupadas, no se observan mejoras significativas de esa distribución entre 1972 y 1976, salvo una pequeña reducción en lo porcentual (de 42.4 a 37.5%) de los que perciben hasta un salario mínimo. Al prolongado debate sobre el problema de la distribución del ingreso en el Brasil (que nadie por cierto considera justa y deseable), convendría agregar lo siguiente (no para justificar las desigualdades sino para calificarlas mejor, a la luz de otros objetivos sociales):

a) El modo como evolucionó históricamente la economía, con la industria moderna a la vanguardia del proceso de desarrollo, determinó la agravación de las desigualdades del ingreso, sea personal, sectorial o regional;

b) Las altas tasas de expansión del empleo habidas sobre todo en el medio urbano, habrían contribuido a frenar el proceso de igualación del ingreso de las personas remuneradas aunque la creación de empleos sea un objetivo social relevante; en efecto, esa absorción se da con mayor amplitud en los niveles inferiores de ingresos y comprende grandes contingentes de mano de obra joven (incluso menores) y femenina (incluso a jornada parcial); por ejemplo, entre 1972 y 1976 el empleo de las personas entre 10 y 14 años aumentó 6.64% y entre 15 y 19 años 17.7%, representando en total un aumento de 1.043.999 empleos, es decir, más de un tercio de la expansión ocurrida en la fuerza de trabajo;

c) De ahí se concluye que la distribución del ingreso de la población adulta masculina (trabajando a jornada completa) sería menos desigual, tanto más cuanto que la mayor parte de las informaciones sobre rendimiento (solamente monetario) corresponde sólo a la ocupación principal (si se incluyeran otras ocupaciones y rendimientos no

/monetarios, es

monetarios, es seguro que se reduciría bastante el número de personas con rendimientos inferiores al salario mínimo).

Por último, obsérvese que otros indicadores sociales para las clases de bajos ingresos (hogares con rendimiento monetario mensual de hasta tres salarios mínimos) disponibles para 1972, indican que su situación en dicho año se compara favorablemente con los hogares del país como un todo en 1960. En efecto, dichos hogares (cerca de cinco personas en cada uno, comparado con 5.3 personas de los hogares de los demás grupos de ingreso) presentaban en 1972 la siguiente disponibilidad de bienes de consumo durables: cocina a gas o eléctrica 49%; refrigerador 15%, máquina de coser 40%; plánchа eléctrica 33%; radio 58%; televisión 17%; automóvil 3%. Dichos porcentajes corresponden a 75, 45, 82, 66, 72, 50 y 25%, respectivamente de los verificados para los hogares en general. En las zonas urbanas, dichos indicadores son por cierto más elevados (refrigerador 27%; máquina de coser 46%; televisión 30%; automóvil 4%).

/IV. LOS

IV. LOS RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO (1974-1977)

Si bien la opción gradualista adoptada en el esfuerzo de reorientar la economía brasileña, que caracteriza la actual fase de transición en el desarrollo del país, impidió por un lado que se obtuviesen en 1975 y 1976 grandes éxitos en lo que se refiere al balance de pagos y a la inflación, permitió por otro que el país mantuviera en esos años un clima de dinamismo considerable y pudiera encaminarse mediante grandes inversiones hacia su readaptación de la estructura productiva que en 1977 ya comenzó a ocurrir en forma significativa. Algunos indicadores globales y sectoriales pueden reflejar aunque sintéticamente dichos resultados:

a) En el cuatrienio 1974-1977 el PIB aumentó en cerca de 33%, el producto de la industria 34% y el de la industria de transformación 30% (cuadro 6); en consecuencia, se mantuno un dinamismo de la economía evitándose por tanto que el país se embarcara en una recesión de consecuencias y de duración imprevisibles; además, se elevó el nivel de las inversiones durante el cuatrienio - 23.9% del PIB - y lo que es más importante se mantuvo elevada la demanda de empleo, particularmente en el medio urbano (se estima que el crecimiento del empleo en la industria de transformación ha sido del orden de 5% en 1976; por otra parte, en las actividades no agrícolas organizadas se habrían creado en los primeros 18 meses del bienio 1975-1976 cerca de 2 millones de empleos);

b) Los principales indicadores económico-financieros (cuadro 8) indican que se obtuvieron, salvo en el caso de la inflación, resultados satisfactorios en la estrategia de ajuste gradual que se ha perseguido:

i) El déficit de la balanza comercial se redujo de 4.700 millones de dólares en 1974 a 3.500 millones y 2.200 millones de dólares en 1975

/y 1976

y 1976; en 1977, se obtuvo un superávit en la balanza comercial superior a US$ 140 millones; en la cuenta corriente del balance de pagos el déficit disminuyó de 7.100 millones en 1974 a 6.000 y 3.900 millones en 1976-1977, las inversiones directas netas sumaron 3.540 millones de dólares en 1974-1977;

ii) Aunque la deuda externa bruta haya aumentado de 17.200 millones de dólares en 1974 a 32.000 millones de dólares en 1977 (de los cuales casi el 50% constituye deuda pública, en sentido amplio), las reservas internacionales de las autoridades monetarias se elevaron de 5.300 millones de dólares en 1974 a 7.300 millones de dólares en 1977, y la relación deuda líquida/exportaciones aún se mantenía en torno a 2 en 1977;

iii) La inflación medida por el índice general de precios, que disminuyó de 34.5% en 1974 a 29.4% en 1975, se aceleró a 46.4% en 1976 y 38.7% en 1977; esa exacerbación del proceso inflacionario se debe al gran aumento que experimentaron los precios de los productos agrícolas (y la consiguiente expansión de la demanda por bienes industrializados), a los efectos sobre los precios de la política de contención de las importaciones y en menor grado a las presiones ejercidas por la demanda, derivadas del mantenimiento de las bases de la política salarial: en efecto, pese a la coyuntura adversa se practicó en 1975 una política salarial que permitió la elevación real de 6% del salario mínimo, en relación a 1974, manteniéndose su poder de compra promedio en 1976. 1/

1/ Los reajustes salariales, aplicables colectivamente por categorías profesionales, se conceden anualmente y se determinan mediante la fórmula:

$$f = \frac{1}{12} \left(\sum_{i=1}^{12} w_i \right) \frac{1 + 0.5\, t}{1 + 0.5\, t^{*}} (1 + 0.5\, q) \; (1 + m), \; c_n,$$

/iv) Se

iv) Se practicó una política monetaria y crediticia que permitió la expansión sin sobresaltos de las actividades productivas (cuadro 8), una política fiscal-presupuestaria que presentó en 1974-1977 superávit de la Unión, una política cambiaria que continuó realizando minidesvalorizaciones periódicas, aunque de amplitud y asiduidad mayores, y se mantuvo el mecanismo de la corrección monetaria, lográndose atenuar, a través de la modificación de la sistemática de cálculo, sus efectos realimentadores de la inflación, es decir, el aumento de su desfasaje con relación a los precios (Cuadro 8); 1/

Continuación llamada 1/ pág.

donde:

w_i = coeficiente de actualización monetaria para el mes i;

t = residuo inflacionario previsto para los próximos 12 meses (actualmente 0.15 o 15%);

t_A = residuo inflacionario previsto con ocasión del último reajuste salarial;

q = tasa de inflación habida efectivamente en los últimos 12 meses (costo de vida);

m = tasa de aumento de la productividad física, fijada actualmente en 0.04 (4%) anual, y

c_n = coeficiente de normalidad o factor de corrección, por la variación de los precios relativos, del aumento de la productividad física (m).

Los reajustes del salario mínimo se han concedido anualmente en niveles superiores a los de los reajustes salariales colectivos del mes de mayo.

1/ La nueva fórmula para el cálculo de la corrección monetaria aplicable a las Obligaciones Reajustables del Tesoro Nacional es la siguiente:

$$V_t = 0.8\ V_{t-1} \times \frac{P_{t-2} + P_{t-3} + P_{t-4}}{P_{t-3} + P_{t-4} + P_{t-5}} + 0.0202343\ V_{t-1},$$

lo que significa que se atribuye una ponderación 0.8 a la inflación verificada, medida por el índice de precios al por mayor, con desfasaje de 2 meses, y una ponderación 0.2 a la expectativa de inflación fijada anualmente (en este caso 15% anual, o sea 1.1715% mensual).

/CUADRO 8

CUADRO 8

BRASIL: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICO-FINANCIEROS, 1974-1977

Indicadores	1974	1975	1976	1977
Indice general de precios (variación porcentual)	34.5	29.4	46.4	38.7
Indice del costo de vida (variación porcentual)	33.8	31.2	44.8	43.1
Medios de pago (variación porcentual)	33.5	42.8	37.2	37.5
Empréstitos al sector privado por el sistema financiero (variación porcentual de los saldos)	58.9	56.7	55.2	50.7
Tipo de cambio (variación porcentual en relación al dólar de los Estados Unidos: venta)	19.5	22.0	36.1	30.1
Corrección monetaria (variación porcentual de las obligaciones reajustables del tesoro nacional)	33.3	24.2	37.2	30.1
Salario mínimo (variación porcentual)	20.8	41.4	44.1	41.0
Valor de las importaciones y exportaciones (suma en miles de millones de dólares)	20.6	20.8	22.4	24.1
Balanza comercial (en miles de millones de dólares)	-4.7	-3.5	-2.2	0.1
Déficit de la cuenta de las transacciones corrientes del balance de pagos (en miles de millones de dólares)	-7.1	-6.7	-6.0	-3.9
Inversiones directas (en miles de millones de dólares)	0.9	0.9	1.0	0.8
Superávit o déficit de pagos (en miles de millones de dólares)	-0.9	-0.9	1.2	0.6
Reservas internacionales (en miles de millones de dólares)	5.3	4.0	6.5	7.3

/Cont. Cuadro 8

Cont. Cuadro 8

Indicadores	1974	1975	1976	1977
Deuda externa bruta (en miles de millones de dólares)	17.2	21.4	26.0	32.0
Ingresos de la Unión (en miles de millones de dólares)	11.3	11.7	15.6	17.2
Superávit de la Unión (en miles de millones de dólares)	0.6	0.0	0.0	0.1

Fuente: IPEA

/ii) Las

ii) Las metas para 1980 de la oferta interna de insumos básicos (Cuadro 7) se deberán alcanzar normalmente, destacándose en el caso del uso de los bienes de capital, el aumento de los índices de nacionalización de los proyectos incentivados por el Gobierno, a través del Consejo de Desarrollo Industrial - CDI, de 44.2% en 1974, a 74.5% en 1977.

d) En materia de infraestructura económica, se realizaron en 1974-1977 inversiones estimadas en 29 millones de dólares, destinándose aproximadamente 11.145 millones de dólares a la energía eléctrica (elevándose la potencia instalada de 16.9 a 22.6 mil MW);

e) En agricultura, la produccción de cereales y de frejol llegó a 32.5 millones de toneladas en 1977 y la de oleaginosas a 14.3 millones de toneladas; los tres productos agrícolas principales de exportación (café, azúcar y soja) generaron divisas del orden de los 5.230 millones de dólares en 1977 (4.460 millones en 1976);

f) Los programas especiales de desarrollo regional (POLAMAZONIA, POLONORDESTE, etc.) utilizaron cerca de 423 millones de dólares; se emplearon recursos de incentivos fiscales en proyectos industriales y agropecuarios aprobados por la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y de la Amazonia (SUDAM) por un monto de 450 millones de dólares;

g) En el campo del desarrollo social, además de los resultados ya mencionados obtenidos a nivel del empleo y de la política salarial, cabe destacar la materialización en 1977 del presupuesto social del orden de 15.9 mil millones de dólares (Cuadro 9), distribuyéndose como sigue:

i) 5.5 millones de dólares en programas de valorización de los recursos humanos (1.800 millones de dólares en educación, 2.900 millones de dólares en salud, saneamiento y nutrición, y 800 millones de dólares en trabajo y capacitación profesional);

/ii) 10.390

ii) 10.390 millones de dólares en programas de integración social, de los cuales 7.214 millones de dólares en provisión y 1.719 millones de dólares en programas de vivienda;

iii) El fondo PIS-PASEP, con cerca de 23.8 millones de trabajadores empadronados, posee ya un patrimonio líquido de 1.457 millones de dólares desde 1977 está distribuyendo, a los trabajadores con un ingreso de hasta 5 salarios mínimos e inscritos hace más de 5 años en el PIS-PASEP el equivalente a un salario mínimo mensual (que corresponde al decimocuarto salario para los que perciben el salario mínimo).

/CUADRO 9

CUADRO 9

BRASIL: REALIZACIONES DEL PRESUPUESTO SOCIAL, 1977

Programas	Gastos (en miles de millones de dólares)
Programas de valorización de los recursos humanos	5.5
Educación	1.8
Salud, saneamiento y nutrición	2.9
Trabajo y capacitación profesional	0.8
Integración social	10.4
PIS-PASEP (recaudación bruta) a/	1.5
Vivienda	1.7
Provisión social	7.2
TOTAL	15.9

Fuente: IPEA

a/ La recuadación del PIS-PASEP (Fondo que pertenece a los trabajadores y servidores públicos) proviene de la facturación de las empresas, de los ingresos públicos y del impuesto a la renta de las personas jurídicas.

/V. LA

V. LA PERSPECTIVA DE LOS PROXIMOS AÑOS (1978-1979)

Los resultados alcanzados en los cuatro años que siguieron a la crisis del petróleo permiten, para 1978 tener una expectativa de optimismo moderado y realista. Además, crean condiciones para que el actual Gobierno pueda concluir su obra con éxito, si se mantiene la necesaria consistencia de actuación, en el corriente ejercicio.

Este es un año en que se ha perseguido la consolidación de resultados ya alcanzados y la conclusión de tareas importantes, evitándose la dispersión de esfuerzos y cualquier actitud que, por acción u omisión, pueda sacrificar el progreso ya realizado en el logro de los objetivos básicos del País, en la actual etapa.

La lucha en contra la inflación sigue recibiendo alta prioridad coyuntural, por el hecho de que ya se realizaron progresos en los otros objetivos, y por sus efectos sobre el nivel de vida, en especial de los grupos de bajos ingresos.

Cabe señalar las grandes prioridades que caracterizan la actual etapa de desarrollo, en acuerdo con el II PND.

Ellas son, entre otras:

1. El aumento de la producción de petróleo. Progreso más acelerado en la ejecución de los programas de autosuficiencia en insumos básicos y de sustitución de importaciones de bienes de capital.

2. Esfuerzo adicional en cuanto a la expansión y diversificación de las exportaciones.

3. Continuación de la política de refuerzo a la empresa privada nacional, con ampliación de los mecanismos de capitalización ya creada.

Mayor énfasis a la atención a la pequeña y mediana empresa.

4. Impulso a la ejecución de POLONORDESDE, POLOCENTRO y POLAMAZONIA.

/5. Continuación

5. Continuación de la política de racionalización de combustibles, para contener el consumo en especial de la gasolina, diesel y aceite combustible y de desarrollo de fuentes alternativas de combustible, en especial el alcohol.

6. Política de desconcentración industrial, de acuerdo a las directivas ya aprobadas.

7. Nuevas medidas que se orientan hacia la distensión urbana, que ya han merecido especial atención en 1978.

No es necesario señalar que toda acción económica sigue asignando especial importancia a los objetivos sociales del Gobierno, con particular atención de la expansión del empleo y de la generación de recursos para la ejecución del Presupuesto Social.

/CONCLUSION

CONCLUSION

El objetivo de la política y de las estrategias de desarrollo adoptadas por el Brasil a partir de 1974, particularmente con el II PND, es el de superar paulatinamente las dificultades creadas por la situación económica mundial, asimilándolas sin traumatismos, e iniciando una nueva etapa de desarrollo. La opción política que consiste en encararlas de forma de mantener en lo posible la normalidad de la vida económica y la estabilidad social viene prosperando. No se asemeja a la estrategia lineal de ejecución uniforme y continua de de otras secuencias de desarrollo. Presupone tanto avances como desvíos tácticos, aceleraciones como cambios de ritmo. Lo importante dentro de ese contexto es marchar con equilibrio, y sin perder de vista los objetivos principales del desarrollo integrado y del bienestar social, que definen a largo plazo el horizonte visualizado. Es esto lo que el país viene procurando realizar.

COSTA RICA I

EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACION Y LA COYUNTURA ECONOMICA INTERNACIONAL

INTRODUCCION

Las rápidas alteraciones de la situación económica mundial ocurridas entre 1973 y 1974 hicieron sentir sus efectos fuertemente en el ritmo de crecimiento de la economía costarricense y en las condiciones generales en que ésta se desenvolvía.

Ese hecho modificó de manera sustancial los plazos y el énfasis en la consecución de las metas que recién habían sido propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1974-1978.

Ante tales circunstancias, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica inició un nuevo tipo de actividades tendentes a orientar la política económica y social dentro de los grandes lineamientos del Plan, tomando muy en cuenta el contexto de la coyuntura económica internacional.

Fue así como nacieron los llamados "informes de coyuntura", por medio de los cuales se intenta vincular la situación económica interna, su situación y previsible evolución en el corto plazo, con los cambios coyunturales que se suceden a nivel mundial.

Veamos seguidamente como se gestaron esas tareas dentro del proceso general de la planificación costarricense y por que senderos nos ha conducido esa experiencia que lleva ya tres años y que, para nosotros ha significado una prometedora manera de alcanzar coherencia en la formulación de la política económica dentro del marco de la acción del Plan Nacional de Desarrollo.

/LA COYUNTURA

LA COYUNTURA ECONOMICA INTERNACIONAL Y SU REPERCUSION EN LA ECONOMIA COSTARRICENSE: La experiencia de 1973 - 1974

La situación económica mundial acusó alteraciones profundas en 1973 y 1974. La crisis del sistema monetario internacional se agravó desde principios del período y dio origen a una nueva devaluación del dólar de los Estados Unidos de América y a reajustes entre esta divisa y las demás monedas de intervención en el comercio mundial; incluso la flotación de tipos de cambio llegó a ser una práctica corriente. A esos acontecimientos se sumaron, posteriormente, los efectos de una fuerte alza de precios en el mercado de materias primas básicas y de petróleo, por causa de la cual se produjeron severas distorsiones en las corrientes consorciales y financieras.

La crisis planteó múltiples aspectos y consecuencias insospechables para los países no productores de petróleo o que dependen en alto grado de la importación de esa fuente de energía. Asimismo dentro de los más afectados, la magnitud de los perjuicios fue bastante desigual pero con implicaciones más profundas para los países en desarrollo.

8. Los fenómenos económicos que tuvieron lugar en el ámbito mundial incidieron directamente sobre la economía de Costa Rica a virtud de las características propias de ésta según se explica en los párrafos siguientes.

Dependencia del exterior

La economía costarricense es notablemente abierta hacia el exterior, como lo confirman plenamente los indicadores que luego se consignan.

Las importaciones representan más de la cuarta parte de la oferta total de bienes y servicios del país; aproximadamente una tercera parte de la producción nacional se coloca en los mercados mundiales; el ahorro

/externo financia

externo financia alrededor del 40% de la inversión realizada en el país. Un elevado porcentaje de las importaciones costarricenses corresponde a bienes de capital y de ellas depende el nivel de inversión; otro porcentaje - también elevado - corresponde a la importación de materias primas y bienes intermedios, de los cuales depende la producción interna y, por lo tanto, la actividad económica. Además, una parte sustancial de las restantes importaciones (las de bienes de consumo) está por artículos indispensables para mantener el nivel de vida de la población del país.

La inflación internacional se reflejó sobre la economía costarricense: los precios de los bienes importados habitualmente por el país tuvieron un incremento promedio de 28% anual en los años 1973 y 1974. Este aumento repercutió sensiblemente en los niveles de precios internos, cuyos índices al por mayor mostraron incrementos de 26% en 1973 y de 40% en 1974 mientras hasta 1972 no superaban el 6% anual.

El efecto del alza de los precios internacionales no se reflejó en el país exclusivamente a través de los bienes importados; cuando se eleva en los mercados externos el precio de los bienes costarricenses se produce una presión que induce incrementos en las cotizaciones internas.

También repercute en la economía nacional la elevación de las tasas de interés en el mercado mundial, no sólo porque incida fuertemente en el servicio de la deuda exterior, sino por cuanto ha obligado, además, a aumentar las tasas internas, con lo que se afectan los costos de producción.

/Auge de

Auge de las exportaciones de productos primarios

La tasa de crecimiento de los países industrializados constituye el principal factor en las variaciones del volumen y de los precios de las exportaciones de productos primarios. La alta tasa de crecimiento de tales países es una de las principales causas del auge experimentado en los últimos años por las exportaciones de bienes primarios, entre los cuales se encuentran, desde luego, las más importantes exportaciones de Costa Rica.

La inflación mundial acelerada, la inestabilidad de los tipos de cambio y la consiguiente preferencia por mantener existencia de bienes más que dinero, contribuyeron también al auge de las exportaciones de productos primarios. Como resultado de esto, entre 1971 y 1973 las importaciones (excepto petróleo) de los países de la OCDE, procedentes de los países en vías de desarrollo, se incrementaron en un 25% en cuanto a volumen se refiere, y en más de 50% en lo que atañe a su valor en dólares de los Estados Unidos.

/Aumento del

Aumento del nivel mundial de precios

Son muchas las causas generadoras del proceso inflacionario que tan fuertemente afectó al mundo, en especial durante los últimos meses de 1973 y 1974. Entre las posibles causas conmitantes conviene destacar las siguientes:

i) La acumulación de elevados déficits en la balanza de pagos de los Estados Unidos, con elevada incidencia sobre los gastos realizados durante la guerra de Vietnam. Dadas las características especiales de ese país, los mencionados déficits se traducían en importantes aumentos de la liquidez internacional, con lo cual se generaba una fuerte presión sobre la producción de bienes y servicios.

ii) El colapso del patrón oro internacional, en parte como consecuencia del exceso de liquidez mundial, lo cual trajo una secuela de movimientos cambiarios, en algunos casos especulativos, pero siempre causantes de incertidumbre.

iii) La escasez de materias primas, derivada de la rigidez de la oferta de muchos sectores, frente a una demanda que aumentaba rápidamente.

iv) La escasez mundial de alimentos, que comenzó a manifestarse en 1972, en alguna medida como resultado de sequías que afectaron a la producción mundial.

v) La crisis petrolera, que se presentó a finales de 1973 pero que no afectó a Costa Rica sino a partir de los primeros meses de 1974.

/Connotaciones de

Connotaciones de la crisis petrolera

La crisis petrolera incidió no sólo en los precios de los combustibles (y con ello de los bienes y servicios que los utilizan en su producción) sino también en los de una serie de derivados, entre los cuales tienen especial importancia los productos plásticos, las fibras sintéticas y los fertilizantes.

18. En torno a estos últimos es útil señalar que no sólo han aumentado sus precios y, consecuentemente, se han afectado negativamente los costos de la producción agropecuaria, sino que, incluso existe escasez de ellos en el mundo, lo cual pone en peligro tal producción.

La explotación y el mercado del petróleo se caracterizaron, en el pasado por el dominio que ejercían pocas compañías integradas, lo cual perjudicaba tanto a los países productores como a los consumidores de esa fuente de energía. Este producto aumentó sustancialmente el volumen de su participación en el mercado de energía durante el lapso de 1950 a 1970, cuando los precios declinaron cerca del 50% con respecto a los productos manufacturados. De ahí que se pueda considerar lógica la acción de la OPEP en cuanto a incrementar los precios de los hidrocarburos; inclusive, se puede observar que la disminución de los precios relativos de ese producto venía induciendo su consumo exagerado.

Es cierto que la elevación de los precios del petróleo y de otros productos primarios ha contribuido a la inflación de los países desarrollados; pero su influencia en ese fenómeno no se debe sobreestimar, por cuanto las importaciones de esos bienes representan sólo una mínima parte de las importaciones totales de dichos países.

Las altas tasas de inflación de los países industrializados se transmitieron al comercio internacional. Los precios de los productos que éstos exportan con destino a las naciones en desarrollo particularmente bienes de capital y manufacturas subieron con la inflación interna.

/Probablemente el

Probablemente el aspecto más desagradable de la inflación mundial se derivó de la incertidumbre que provocó respecto de los futuros niveles de precios y de la dificultad para todos los países, de manejar sus balanzas de pagos y las corrientes de capital.

La persistente inflación internacional dependió primordialmente de factores internos de los países avanzados. Los esfuerzos de éstos por controlar la inflación bien pudieron reducir sus propias tasas de crecimiento y, en consecuencia, su demanda de importaciones procedentes de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, aún con un crecimiento más bajo en los países desarrollados, se puede esperar que la inflación siga siendo, por algún tiempo más, una característica del ambiente internacional.

Recesión

Lo señalado anteriormente constituyó un grave peligro para la economía mundial y especialmente para los países en vías de desarrollo, pues las medidas antiinflacionarias que adoptarían los países industrializados se tradujeron en una disminución del ritmo de actividad económica de las naciones desarrolladas, con la consiguiente aminoración de la demandada por los bienes primarios producidos por las naciones no desarrolladas.

Este efecto negativo, que implicaría para Costa Rica una baja en las exportaciones - factor dinámico en el desarrollo económico -, vendría a sumarse a posibles factores depresivos internos, cuyo efecto más elocuente lo es la incertidumbre en el campo de la inversión privada.

Es del caso señalar que un posible efecto negativo en las exportaciones costarricenses podría provenir no sólo de una disminución en la actividad económica de los países industrializados, sino también como consecuencia de medidas adoptadas por los otros miembros del Mercado Común

/Centroamericano, encaminados

Centroamericano, encaminados a combatir incrementos de precios o a disminuir su brecha de balanza de pagos.

El rápido crecimiento experimentado hasta 1972 por las economías de los países industrializados cesó abruptamente en el segundo semestre de 1973 y se convirtió en la precipitada caída de la producción real en casi todos los países.

Necesidad de incorporar el análisis coyuntural en la evaluación de los planes y en la orientación de la política económica

De lo expuesto sobre la coyuntura de 1973-1974, se deduce que la crisis económica internacional afectó de múltiples formas a la economía interna; sin embargo y pese a la magnitud de esos problemas, el país pudo mantener su crecimiento económico en 1974, aunque disminuyó la tasa de incremento anual. En el segundo semestre de ese año se observaron claros indicios de que el ritmo de expansión económica podría detenerse a corto plazo, en especial en los rubros de exportación tradicionales.

La expansión del producto interno bruto se debió especialmente al crecimiento de los sectores industrial y de la construcción, los cuales tuvieron un incremento considerable en el volumen físico de producción. La expansión de estos sectores compensó claramente el estancamiento registrado en el sector agropecuario.

El ingreso real del país, por su parte, fue afectado por la evolución desfavorable de los precios internacionales. La pérdida en la relación de los términos de intercambio fue considerable, dado que tuvo una disminución de casi 15% respecto al nivel de 1973. Por lo tanto, el ingreso real se mantuvo al nivel del año 1973.

/Ante este

Ante este panorama por el que atravesaba la economía mundial y las repercusiones que a nivel interno sufría el país, se vió la necesidad de evaluar el Plan Nacional de Desarrollo que recién se había puesto en vigencia para el período 1974-1978. Era evidente que la crisis internacional había afectado sensiblemente el ritmo de crecimiento de nuestra economía y, por ende, los plazos en la consecución de las metas del Plan, exigiendo una rápida reorientación de la política económica.

El instrumento que se escogió para enfrentar las nuevas tareas que la coyuntura internacional le imponía al aparato planificador, fue el "informe de coyuntura".

En efecto, desde 1975 la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica ha venido utilizando los informes de coyuntura como - instrumentos que le permite tomarle el pulso a la situación económica nacional e internacional, considerando de ésta los efectos inmediatos y los probables que ejercerán influencia en nuestro país.

Contenido y alcances de los informes de coyuntura

El Informe de Coyuntura es uno de los instrumentos que se utilizan - dentro del proceso de planificación de corto plazo y que refleja, en su amplitud y calidad explicativa, los requerimientos de información, descripción y explicación de lo que ocurre en la actividad económica, social o institucional de la sociedad, que el proceso de planificación en su conjunto necesita para una adecuada ejecución.

Tiene como objetivo describir y explicar la situación en que se encuentra la sociedad en un momento, abarca períodos breves e intenta por tanto describir y explicar las actividades económicas que la estructura de la sociedad manifiesta en un período definido. En consecuencia,

/no apunta

no apunta al estudio y explicación causal de los fenómenos estructurales sino que define su campo en la descripción de las manifestaciones estructurales y en la explicación de las interrelaciones mutuas que se generan entre éstas.

De esa concepción se infiere que el Informe de Coyuntura es un instrumento global, que abarca todos los comportamientos manifiestos de la estructura de la sociedad; por tanto requiere que su realización sea obra conjunta de distintos especialistas en ciencias sociales, lo cual significa que un enfoque inter-disciplinario es lo más adecuado para su laboración.

Sirve al proceso de planificación como un instrumento de control y de previsión. De control de las medidas adoptadas a instancias de las autoridades gubernamentales o del sistema de planificación; y de previsión del comportamiento de las variables que tenderían a salirse de la delimitación impuesta por la prospectiva de la sociedad y por la necesidad de lograr metas de los planes de corto y de mediano plazos.

Desde luego que el Informe de Coyuntura no debe considerarse una panacea. Debe comprenderse que el Informe de Coyuntura como todos y cada uno de los instrumentos de la planificación, debe (y objetivamente así sucede) supeditarse al contexto en que es utilizado y su desarrollo corresponderá al desarrollo institucional de la sociedad que lo utilice. Esto significa que la técnica anunciada como neutra, pierde tal calidad al ser ejecutada en un espacio determinado, y después de su desarrollo histórico que a su vez condiciona todo lo anterior.

Aún cuando para un informe de coyuntura general deben concurrir a su realización distintos especialistas, esta conjunción inter-disciplinaria debe ser precedida a su vez por estudios de los campos

/particulares que

particulares que significarán la materia prima para realizar la síntesis final, que constituye el Informe de Coyuntura General, a ser conocido por las más altas autoridades políticas de una Sociedad.

El Informe de Coyuntura Económica se describirá seguidamente, dejándose aclarado que por sí solo no representa al Informe General, pero aceptando simultáneamente que es en el campo de las Ciencias Sociales donde más se ha avanzado en este aspecto.

Metodología para un informe de coyuntura económica

El objetivo que persigue este tipo de informe es el de describir y explicar la situación en que se encuentra la economía, para lo cual define los campos a abarcar en el estudio y período por considerar, que rara vez es menor que un mes y que tampoco se conciba sea mayor de seis meses, esto porque se deben estudiar y explicar básicamente el comportamiento de las variables que ofrecen una conducta no esperada e independiente de la estacionalidad en la evolución de la economía.

Evidentemente los pasos que conducen a la preparación del Informe no necesariamente son coincidentes con los de presentación de ésta, pues mientras al primero se ordena para aprender el conocimiento de la realidad, el segundo se ordena para mostrar ese conocimiento obtenido en forma clara, consistente y explicativa.

El primer paso en la preparación del Informe es definir los campos que abarcará el estudio y para esto se sugiere una clasificación que pretende ser lo suficientemente amplia como para poder interpretar la situación global y lo suficientemente específica como para que no se diluya el estudio particular y concreto que algunas variables requieran.

/Un campo

Un campo básico que abarca el Informe de Coyuntura Económica es el referente a la situación de los recursos productivos; campo al cual se le asigna una gran importancia, esperando obtener del estudio que se haga, las principales variaciones sufridas por aquellos en el período. Se tiene entonces que estudiar:

a) población, y por tanto población económicamente activa, población ocupada, desempleo, etc.;

b) recursos naturales y conocer por tanto qué está sucediendo en cuánto a la frontera agrícola, a las reservas forestales; y, en general, en la incorporación de recursos naturales al proceso productivo, dando un carácter dinámico a este análisis; y

c) recursos de capital, y en esto básicamente se trata de registrar el desarrollo tecnológico que se está efectuando y al consecuente mejoramiento en la eficiencia del proceso productivo.

Enseguida cabe el análisis de la evolución de los indicadores macroeconómicos en una constante desagregación de estas variables que vaya aumentando la calidad explicativa de los comportamientos observados. Este análisis debe hacerse enfrentando simultáneamente las corrientes de productos e ingreso, para posteriormente integrar la evolución registrada en el proceso de ahorro-inversión y en los flujos financieros.

También, y como se anotó anteriormente, el Informe de Coyuntura es un instrumento analítico del proceso de planificación, y como tal debe supeditarse al contexto en que se le utiliza, y para este caso el contexto en que se desenvuelve la economía obliga a considerar la conducta observada por agentes económicos que, estando incorporados en el marco de análisis anterior, ameritan un mayor y más profundo estudio. Es el caso del Sector Público y del Sector Externo, que progresivamente ocupan una mayor parte del total de la actividad económica, además del carácter estratégico que para el desarrollo representen esos sectores.

/Luego de

Luego de haber distinguido las principales interrelaciones internas y detectados los logros obtenidos, además de la persistencia en algunos problemas, se intenta una síntesis que contenga estos puntos y los explique globalmente.

A partir del momento en que se logra elaborar dicha síntesis, los técnicos encargados deben intentar integrarse a grupos interdisciplinarios y someter las conclusiones particulares del campo económico, a la compatibilización global que interpretará integralmente los fenómenos últimos que conforman la situación presente de la sociedad.

Como resulta evidente, para poder efectuar análisis de la coyuntura económica que se ajusta al esquema anteriormente expuesto, se requiere de una información estadística cuantitativa y cualitativamente superior a la que generalmente se dispone.

De todos modos, se puede trabajar con la información existente en materia de estadísticas, pero sería bastante deseable que en forma simultánea a la incorporación de la metodología de los Informes de Coyuntura, se iniciara la elaboración y ordenamiento de estadísticas en un verdadero Sistema Nacional de Indicadores Económicos, que proveyera de la información en forma oportuna, coherente e integradora de los ámbitos del acontecer económico seleccionados.

Además, el esquema de análisis sugerido impone como un requisito para su realización una coordinación interinstitucional dentro del Sector Público bastante más efectiva que la que estamos acostumbrados a llamar como tal. Exige también un acercamiento entre los planificadores y el Sector Privado, que es una fuente valiosísima de información. Para todo esto deberán utilizarse instrumentos de obtención de información estadística que descubra las interrelaciones de implicaciones que subyacen a las variaciones observadas y que permiten explicarlas, y usar otros

/instrumentos tales

instrumentos tales como encuestas de coyuntura que indiquen la intencionalidad de los agentes económicos. Como se puede apreciar, las necesidades de información no sólo son cuantitativas sino también cualitativas.

A la inversa de la elaboración, en la presentación, la síntesis final se antepone como capítulo introductorio, adelantándose en él la evolución de la economía, caracterizando los principales logros y problemas, y destacando las interrelaciones de las variables que les permitieron.

Luego se presenta el análisis tal como en la elaboración; esto es, indicando la evolución en los recursos productivos, en el producto, en el proceso ahorro-inversión, en los flujos financieros, en el sector público y en el sector externo.

Finalmente, se agrega un capítulo de conclusiones que interrelacione con mayor grado de detalles los movimientos ocurridos, permita evaluar las políticas adoptadas, y preven los comportamientos que puedan resultar distintos a los previstos.

Conclusiones

La coyuntura económica internacional ejerce influencia directa en los países que, como Costa Rica, presenta un alto grado de apertura económica.

Esa influencia repercute, consecuentemente, en los planes nacionales de desarrollo los que han de ser revisados a la luz de los cambios y alteraciones económicas que se van sucediendo, especialmente en cuanto a los plazos de consecución de las metas y en la orientación y el énfasis de la política económica.

Se requiere por tanto de un instrumento de la planificación de corto plazo que permita ir ajustando la política económica a los objetivos

/generales que

generales que la sociedad se ha impuesto, los que a su vez han sido plasmados en los planes nacionales de desarrollo.

Ese instrumento, que ha sido probado con cierto grado de eficiencia en las actividades de planificación de Costa Rica, es el "Informe de Coyuntura".

Para la puesta en práctica de ese instrumento, se requiere de un eficiente aparato estadístico y de un equipo técnico especializado que analice y proponga medidas de política acordes con los cambios coyunturales que se van produciendo en la economía, medidas que deben enmarcarse dentro de los grandes lineamientos del plan nacional de desarrollo con el objeto de ir conformando el estilo de desarrollo deseado.

/EXPERIENCIAS RELACIONADAS

EXPERIENCIAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACION DE ASPECTOS SOCIALES EN LA PLANIFICACION

En la planificación, el concebir parcelas diferenciadas para la economía y para el desarrollo humano o social es hoy difícil de aceptar, aun ante justificaciones de carácter analítico. Lo que se llama "aspectos sociales de la planificación" no es otra cosa que un intento de considerar todos los aspectos relacionados con la dignidad de la persona humana como ajenos al aparato productivo y sin vinculación con él.

Esta separación, en donde además se suele privilegiar como más importante al crecimiento económico, tiene quizás su origen en la revolución industrial, en donde "lo social" parecía reservado o la caridad particular de sociedades civiles o religiosas.

De algún modo, y con el transcurso de los años hasta nuestros días, esta separación cambió de connotaciones, pero se mantuvo. La magnitud de los llamados problemas sociales hizo a la caridad privada totalmente insuficiente para atenderlos, y apareció el Estado como el responsable casi exclusivo para enfrentarlos.

Este esquema ha tendido a generalizarse y perpetuarse en muchos países de Occidente, donde las tareas de asistencia social son puestas exclusivamente en manos del Estado; en tanto que la empresa privada es responsable del desarrollo económico, y sólo del desarrollo económico. Costa Rica no ha sido una excepción en ese sentido.

Podríamos afirmar que, hasta nuestros días, Costa Rica ha tenido un solo "plan nacional de desarrollo": Se trata de un esquema de desarrollo natural donde el dominio de nuestras riquezas naturales más accesibles dio origen al desarrollo agrícola, y la necesidad posterior de modernizar la economía dio origen a la industrialización, proceso que se da con

/una alta

una alta protección del Estado y que se orienta a sustituir importaciones de bienes de consumo.

El desarrollo "natural" que hasta ahora hemos tenido no puede continuar. El agotamiento de la frontera agrícola por una parte, el agotamiento similar de la frontera industrial "fácil" por otra, y los muchos miles de costarricenses que no disfrutan de los beneficios del desarrollo, obligan a plantear un nuevo estilo de desarrollo.

En la etapa de desarrollo "natural" los problemas sociales aparecen desvinculados del desarrollo económico. El Estado se hace cargo de la política social, y en una primera fase parece pensarse que, si se atienden debidamente los problemas de salud y educación, los problemas sociales tenderán a desaparecer. Por esta vía, Costa Rica llega a gastar en la década del 70 cantidades proporcionalmente iguales o superiores a muchos países desarrollados (% del PIB) en educación y salud, y sin embargo los problemas sociales se agravan y se hace más complejos en muchos aspectos.

Esta división tácita, pero muy real en nuestro desarrollo, que deja al Estado la tarea social, abrió un amplio campo en el país al paternalismo estatal, existiendo así una actitud conforme a la cual el Estado pretende darle todo a los cuidadanos, y éstos, a su vez, parecen esperarlo todo del Estado. El desarrollo de este paternalismo estatal, y lo arraigado que se encuentra en muchos ámbitos de nuestra sociedad, constituye uno de los principales obstáculos para lograr el cambio de estilo de desarrollo que procuramos.

Existen ejemplos en nuestro desarrollo actual, no obstante en donde en funciones reservadas fundamentalmente al Estado, como la protección de la salud, se han dado enfoques diferentes, no paternalistas, y donde

/con participación

con participación de comunidades, empresas, gobiernos locales y el Estado se han logrado resultados sorprendentes.

Se conoce con el nombre de "Hospital Sin Paredes", por ejemplo, a una nueva modalidad de prestación de servicios médico-asistenciales, que consiste en que dentro del área de atracción de un hospital, todas las unidades médicas se constituyen en extensiones de la consulta externa de ese establecimiento en las cuatro especialidades básicas: cirugía, gineco-obstetricia, pediatría y medicina interna.

En otras palabras, los pacientes, en vez de desplazarse de sus lugares de residencia hasta el Hospital, para ser atendidas en la Consulta Externa, esperan la visita del especialista o del médico general al Centro de Salud más próxima a su domicilio. Pueden ser tratados allí mismo, o referidos al Hospital según el caso de que se trate.

El Centro de Salud es atendido permanentemente por personal de enfermería de nivel auxiliar, que visita los domicilios de todos y cada uno de los habitantes del área rural realizando actividades preventivas domiciliarias tales como: vacunaciones, educación en salud, primeros auxilios, consejos de nutrición, planificación familiar, detección de enfermos, etc.

Esta experiencia del Hospital sin Paredes, conforme al nuevo Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982, será extendida a todo el país, y de igual modo se iniciarán esfuerzos similares en otros campos como la educación, el gobierno local, etc.

La economía, separada del mejoramiento social, había desarrollado en su comportamiento una desvinculación cada vez mayor del destino social del país, contribuyendo así a hacer más difícil el alcanzar mejores niveles de justicia. Por cierto, al igual que con el ejemplo que mostramos en el sector público, la empresa privada costarricense tiene algunos

/casos importantes

casos importantes de participación, distribución de beneficios y compromiso social, que son de mucha importancia para el nuevo estilo de desarrollo que se propicia.

La Nueva Política Social

Lo que ahora buscamos y propiciamos es un estilo de desarrollo integral en donde el hombre aparece como objeto del desarrollo. Es el ser humano el único destinatario legítimo del esfuerzo de crecimiento de un pueblo, y es de esta concepción de estilo de desarrollo que surge el compromiso ineludible entre crecimiento y justicia social.

El compartir los esfuerzos del trabajo y los beneficios del crecimiento es algo en que todos parecen estar de acuerdo. Lo que importa para asegurar el cumplimiento del objetivo es el método, la forma en que buscamos el nuevo desarrollo. Aquí es donde surge, para nuestro estilo de desarrollo, un Estado al servicio de la comunidad y del mejoramiento constante de los recursos humanos que la componen, un estado subsidiario a la acción de la comunidad organizada, y un apoyo a empresas de trabajadores como un medio de favorecer a los grupos más pobres de nuestra sociedad. Por tanto, un Estado impulsor de las organizaciones populares y de la participación. Un Estado impulsador de la Promoción Humana. Sólo un estilo de desarrollo con el hombre como sujeto y como objeto puede dar sentido a nuestra democracia y rescatar nuestros valores.

Tradicionalmente, en Costa Rica, como en muchos otros países, la política social se ha considerado como separada de la política económica. El estilo de desarrollo integral que ahora se propone no permite esa división. La política social, por otro lado, no puede ser una responsabilidad exclusiva del Gobierno que deba atenderse a través del gasto público.

/Tampoco puede

Tampoco puede separarse de la política económica. Es una responsabilidad de todos, que debe atenderse a través de la participación en todos los niveles.

La participación popular es la única vía posible para el desenvolvimiento de una sociedad que realmente satisfaga las necesidades de todos sus miembros.

La participación popular implica la extensión de la democracia del ámbito político al económico, no con medidas radicales y rápidas, sino como resultado de diferentes acciones que paulatinamente desarrollan la capacidad en el trabajador de la capitalización, la oportunidad de invertir en actividades productivas, y una actitud de responsabilidad por los problemas de la empresa, y de la sociedad en general. La creación de empresas laborales es una de las acciones que puede conducir al país al mejoramiento de la democratización económica.

Las empresas laborales son estructuras productivas que ofrecen nuevas posibilidades para la acumulación de capital por el obrero; un mecanismo automático de distribución equitativa de utilidades, y la participación de los trabajadores en gestión empresarial. Las acciones de esas empresas serán de propiedad individual de los trabajadores. Los factores de la producción serán remunerados conforme a su contribución al producto de la empresa, y el beneficio de explotación remanente será distribuido entre los trabajadores conforme a las horas laboradas por cada uno.

Cuando hablamos de participación no nos limitamos al trabajador y los grupos populares. Se incluye también la responsabilidad social del empresario. El logro del Bien Común no puede descansar únicamente en los programas estatales. El Estado debe alentar y respaldar proyectos y medios de involucrar y responsabilizar al empresario para que aporte sus talentos a la solución de problemas sociales.

/En definitiva,

En definitiva, la nueva política social aspira a lograr, en un esfuerzo común, la igualdad de oportunidades para todos, igualdad tendente a llegar a satisfacer las necesidades básicas que permitan el adecuado desarrollo del hombre. Las necesidades básicas materiales las hemos definido como salud, nutrición, vivienda, trabajo estable y participación de los trabajadores en la propiedad de medios de producción. Las necesidades básicas espirituales que deseamos privilegiar son: educación, libertad, participación, recreación, paz y seguridad.

No hay razón para que la organización del aparato productivo no pueda irse adaptando, también de manera gradual, para satisfacer las necesidades aquí definidas como básicas al desarrollo del hombre. Pensamos que si esto se logra, el desarrollo sí tiene un sentido claro.

/Algunos comentarios

Algunos comentarios en relación con la experiencia de la vinculación de planes a largo, mediano y corto plazo en Costa Rica

I. Antecedentes

1. Fase inicial del Proceso de Planificación (Primer Plan Nacional de Desarrollo y los aspectos de la Integración Centroamericana)

Desde principios del año 1965 Costa Rica conjuntamente con los demás países centroamericanos terminaron de elaborar sus primeros planes de desarrollo económico y social de mediano plazo 1/ los cuales posteriormente fueron evaluados por un comité ad-hoc conforme a lo señalado en la carta de Punta del Este 2/.

La formulación de los planes de mediano plazo tuvieron como objetivo fundamental dar orientaciones generales y cuantificar las metas que debían regir el desenvolvimiento de los distintos sectores de la economía costarricense y de los demás países del área durante los próximos años; así como también definir la política general a adoptarse y señalar proyectos concretos a ejecutarse en esa primera etapa.

La Misión Conjunta de Programación para Centroamérica 3/ recomendó que para traducir esos planes en acción no bastaba con disponer del marco

---

1/ Plan de Desarrollo Económico y Social de Costa Rica 1965-1968. Oficina de Planificación, Presidencia de la República. Abril de 1966.

2/ Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Costa Rica 1965-1968. Informe presentado al Gobierno de Costa Rica por el Comité Ad-Hoc. Agosto de 1966. OEA, Washington D.C.

3/ Lineamientos de un Programa de Trabajo para las actividades de Planificación 1966-1967. Enero de 1966. Misión Conjunta de Programación para Centroamérica.

/general ya

general ya configurado, se requería además, en primer término, asegurar una más estrecha relación de los aspectos operativos de ejecución y financiamiento con los programas ya elaborados y, en segundo lugar, establecer mecanismos de evaluación y control de resultados que permitan orientar no sólo los futuros trabajos de planificación, sino la ejecución misma de esos programas.

Los aspectos señalados correspondían a una tarea de corto plazo a la que se recomendaba darle prioridad para asegurarse de que el esfuerzo ya realizado tuviera resultados concretos y que la planificación cobrara mayor arraigo en los distintos sectores de la administración pública. Por otra parte, se recomendaba como igualmente necesario abordar los trabajos de largo plazo que le dieron continuidad a la planificación, sobre la base de proyectar la transformación de las economías centroamericanas, no ya sobre la base de una planificación nacional que podría resultar contradictoria con la integración de las mismas, sino de acuerdo con una estrategia centroamericana que permitiera avanzar hacia la unidad económica del istmo.

En síntesis las labores de planificación deberían centrarse en dos aspectos fundamentales: asegurar a corto plazo la ejecución de los planes ya elaborados, y darle continuidad al proceso de planificación mediante la formulación de una estrategia de largo alcance para el desarrollo conjunto de Centroamérica, la cual estaría enfocada hacia la consecución de tres objetivos generales:

a) Atenuar los efectos desfavorables de la dependencia casi exclusiva de factores externos a que están sujetos actualmente las economías centroamericanas, mediante la creación de una mayor dinámica interna y el desarrollo de un comercio internacional sobre bases más amplias y estables.

/b) La

b) La transformación de la estructura básica nacional de las economías centroamericanas, para la formación de la unidad económica del Istmo, en condiciones que aseguren el crecimiento equilibrado de los países.

c) Garantizar la participación de mayores sectores de la población en los beneficios del progreso económico y el proceso de desarrollo social y político, mediante cambios en las relaciones de producción y una mejor distribución del ingreso.

A la luz de esos grandes objetivos y para concretar el esfuerzo sobre unos cuantos problemas básicos dentro de la estrategia de largo plazo, se plantearon los siguientes programas a nivel centroamericano:

- Programas de Inversiones Públicas
- Un Programa de Reforma Agraria
- Un Programa de Industrialización
- Un Programa de Comercio Exterior
- Un Programa de Investigación Selectiva de Recursos Naturales
- Un Programa de Reforma Educativa

y finalmente el fortalecimiento institucional de la integración centroamericana mediante disposiciones tendientes a la libre circulación de personas, bienes y capitales entre los Estados del Istmo.

2. Comentarios a la Fase Inicial

De lo expuesto anteriormente se desprende que en una primera etapa el proceso de planificación nacional estuvo orientado fundamentalmente a la formulación de planes de desarrollo de mediano plazo, pero sin configurarse dentro de una estrategia global de desarrollo de largo plazo. Los resultados de este último enfoque no pasaron de ser para el futuro inmediato en términos generales, sanas intenciones, en vista de que los

/planes y

planes y programas de desarrollo de mediano y corto plazo, que en lo sucesivo se formularon en Costa Rica, no sólo no se conformaron tomando en cuenta una estrategia global de largo alcance a nivel centroamericano, como se había recomendado, sino que tampoco no se formularon tomando en cuenta una orientación bien definida en cuanto a objetivos y metas de largo plazo, a nivel nacional.

El enfoque unilateral que se siguió para tratar los problemas de la integración económica centroamericana, circunscrito por lo general a ciertos sectores importantes de la economía, tales como el industrial, y la no participación activa y permanente de los Ministros de Planificación en los asuntos del desarrollo en el ámbito centroamericano, fueron entre otras, las causas que redujeron a simples reuniones de empresarios y Ministros de economía la compleja tarea del desarrollo económico y social del área, y desvincularon la formulación de los planes y programas nacionales de corto y mediano plazo de la toma diaria de decisiones en materia de integración económica centroamericana.

Mientras los Ministros de economía del Area Centroamericana negociaban cuotas de participación de la industria textil centroamericana, los planes nacionales de desarrollo de los cinco países contemplaban por separado la inclusión de fuertes inversiones en ese campo para abastecer el Mercado Común Centroamericano.

En lo interno la desvinculación entre los planes y la acción ha sido también ardua tarea que ha tenido que enfrentar en forma permanente la Oficina de Planificación Nacional.

Hacer corresponder la toma de decisiones en materia de política económica, o de la ejecución de programas o proyectos, con lo recomendado en los planes nacionales de desarrollo de mediano y corto plazo y con los estudios, orientaciones y previsiones para el largo plazo, es una labor

/que si

que si bien es cierto ha visto sus frutos, todavía está muy lejos de haber alcanzado en términos cualitativos, un grado satisfactorio para el desarrollo económico y social de nuestro país.

No obstante las observaciones anteriores, el impulso inicial de las tareas de planificación, se tradujo en una cierta capacidad y experiencia para la formulación de planes de desarrollo. Se contó además con un acervo importante de información estadística para la preparación de informes, planes operativos de corto plazo, y el estudio de alternativas de desarrollo económico de Costa Rica 1/; y lo que es más importante, se logró institucionalizar la elaboración de planes y programas de inversión pública para el mediano y corto plazo, y los correspondientes a los sectores más importantes de la economía, tales como el industrial y el agrícola.

3. Los Planes de Desarrollo 1969-1972 y 1974-1982

El Plan de mediano plazo 1969-1972 2/ presenta una serie de previsiones que reflejan el comportamiento de la economía, combinándola con la información de la experiencia y las expectativas derivadas de las medidas que el propio plan establece. Las previsiones serán en definitiva la expresión numérica de los objetivos del plan.

Se destaca la estrecha relación que existe en las previsiones del desarrollo económico del país y el plan del Sector Público para los años 1969-1972. Esta relación - señala el documento -, se acentúa en nuestro país por el importante papel que juega el Estado como productor de bienes

1/ Alternativas del Desarrollo Económico de Costa Rica en el mediano plazo. La opción más deseable y la pauta para su escogencia. Departamento de planes a largo y mediano plazo. Oficina de Planificación, junio 1968.

2/ Previsiones del Desarrollo Económico y Social 1969-1972 y Planes del Sector Público. Tomos I y II marzo de 1970. Oficina de Planificación. Presidencia de la República.

/y servicios,

y servicios, como inversionista y como distribuidor de diferentes rubros de consumo, así, prácticamente no existe un sólo aspecto de las previsiones que no lleve implícito una determinada acción del Sector Público.

Por otro lado son muchos los aspectos que en el Plan del Sector Público están directamente determinados por las previsiones hechas sobre el comportamiento de la economía, vinculando de esta manera las previsiones del desarrollo económico y social del país a los planes del Sector Público en el mediano plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978, intenta hacer una formulación concreta de las aspiraciones de nuestra sociedad, y hace énfasis en que para llevar a cabo la estrategia y las metas propuestas se requerirá el apoyo de todos los sectores sociales. La materialización del Plan no depende del Gobierno de la República - señala el documento -, sino de todos los costarricenses. El Plan debe ser una empresa común, solidariamente asumida por la sociedad en su conjunto. Sin embargo, el plan no presenta opciones ni mecanismos concretos de cómo lograr esa mayor participación popular en la formulación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo.

Tanto el plan de mediano plazo 1969-1972 como el correspondiente a 1974-1978 no contemplaron la inclusión de Programas Específicos debidamente elaborados de manera que se permitiera en el corto plazo traducir los objetivos y metas de mediano plazo en realizaciones concretas. Esta fue otra de las causas que al parecer incidió en la desvinculación entre la acción y el plan.

Hace algún tiempo la Oficina de Planificación ha venido llevando a cabo diversos eventos 1/ con la participación de importantes profesionales

---

1/ Simposio "La Costa Rica del Año Dos Mil" Documentos. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Departamento de Publicaciones, San José, Costa Rica 1977.

/técnicos y

técnicos y políticos del país, y con el propósito de obtener consenso sobre los diversos problemas nacionales y la proposición de las soluciones correspondientes. Lo que permitiera la preparación de los planes de desarrollo de mediano plazo dentro de una visión del largo plazo que oriente la acción futura a seguir en cuanto a los problemas económicos y sociales del país se refiere. Ejemplo de ello es la inclusión en los trabajos de planificación de las perspectivas del desarrollo regional y urbano, recurriendo al enfoque espacial, esto es, a cómo se relaciona una sociedad con los recursos que encierra su territorio y cómo se establecen las relaciones de esa misma sociedad sobre dicho territorio. Se han realizado estudios globales con un enfoque espacial, que ofrece opciones alternativas de desarrollo para Costa Rica en los próximos 20 años, partiendo del análisis de los suelos y de sus formas de uso, tecnología aplicada, basándose en estudios hechos sobre su potencial y finalmente en consideraciones sobre la población esperada para esos años. Existe al parecer consenso acerca de que el futuro del país debe basarse sobre el recurso que mejor conocemos, la tierra, lo que nos obliga a buscar formas más adecuadas de utilizarlo. Este y otros problemas como el de la educación nacional han sido objeto de estudio y análisis dentro de una visión de largo plazo, que oriente la formulación y ejecución de los planes de desarrollo futuros del país.

II. El Enfoque Actual

La planificación de largo, mediano y corto plazo no tiene sentido en tanto no se comprende que son partes o etapas de un mismo proceso.

El "Plan de Largo Plazo" a nuestro entender, debe ser el marco de referencia que oriente las acciones y los esfuerzos del desarrollo económico y social del país en un período no menor de 20 años. Debe reflejar una evaluación de las perspectivas del desarrollo del país en el largo plazo, para orientar entre otras cosas, las decisiones en materia de inversión tanto del Sector Público como del Sector Privado. Se estiman de muy poca utilidad las proyecciones de largo plazo que sobre el consumo, la inversión, las exportaciones y otras importantes variables de la economía se hagan; pero se cree firmemente que para tener una visión o perspectiva de largo alcance se debe tener también un conocimiento completo de todos los recursos y potencialidades del país, para enfrentarse a la solución de los problemas que se hayan identificado como prioritarios y darles solución adecuada en el largo plazo.

Sobre la base de estas orientaciones de largo plazo deben formularse tanto, la estrategia de desarrollo económico y social como las previsiones de la economía y de la actividad gubernamental para el mediano plazo. Se han identificado programas específicos de mediano plazo que formarán parte del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982, con el grado de detalle necesario para desagregarlos posteriormente en proyectos y acciones concretas cuya realización se haría efectiva en el corto plazo.

A los ya tradicionales programas como el agropecuario, el industrial, el de educación, salud y vivienda, se han incorporado otros como el de recursos naturales renovables, el de la reforma administrativa, el de la promoción humana y el de ciencia y tecnología, que señalan que el enfoque actual está orientado fundamentalmente a un aprovechamiento cada

/vez mayor

vez mayor de los recursos humanos y naturales del país, y a un mejoramiento integral del individuo que lo capacite para participar y tomar decisiones adecuadamente en la identificación, solución y ejecución de los problemas del desarrollo nacional. En el enfoque actual resulta de vital importancia la participación activa de toda la población de manera que las metas propuestas y los medios para alcanzarlos sean definidos por consenso general y con la participación de todos.

Otro aspecto de gran importancia dentro del "enfoque actual" es el que se refiere a la vinculación de los planes y programas de desarrollo nacional de largo y mediano plazo, con los objetivos generales de la integración económica centroamericana. Para tales efectos conviene identificar áreas, programas o proyectos de interés común para los países centroamericanos y para los cuales sea factible trabajar conjuntamente. De esta manera, y a falta de una vinculación más estrecha, se pueden acelerar algunas acciones concretas en el corto plazo, sobre orientaciones generales de interés común, que no hayan sido posible incluirlas en los planes nacionales de largo y mediano plazo.

EL PROCESO DE PLANIFICACION INTEGRAL — COSTA RICA

Marco Institucional	- Presidente - Consejo de Gobierno - Consejo Económico - Asamblea Legislativa, en su campo de competencia	-Ofiplan (Central y Regional) -Ministerios y Entes Descentralizados -Consejos Regionales de Desarrollo -Gobiernos Municipales -Organizaciones Privadas y Populares	-Ofiplan -Unidades Sectoriales e Institucionales de Planificación -Ministerios y Presidentes Ejecutivos	- Presidente - Consejo de Gobierno - Ofiplan - Hacienda - Banco Central - Oficinas Sectoriales e Institucionales de Planificación - Ministerio Relaciones Exteriores - Asamblea Legislativa, en su campo de competencia	- Presidente - Consejo de Gobierno - Ofiplan - Sectores e Instituciones - Consejos Regionales de Desarrollo - Municipalidades - Organizaciones Privadas y Populares	- Presidente - Consejo de Gobierno - Ofiplan - Sectores e Instituciones - Sistemas Horizontales de Apoyo - Consejos Regionales - Municipalidades - Organizaciones Privadas y Populares	- Presidente - Consejo de Gobierno - Ofiplan - Sectores e Instituciones - Sistemas Horizontales de Apoyo - Consejos Regionales - Municipalidades - Organizaciones Privadas y Populares
	1 Política Global Programa Gobierno						
Fases y Producto del Proceso	- Plan Nacional - Desarrollo Largo, Mediano y Corto Plazos - Lineamientos y Estrategias de Política Gubernativa - Prioridades Presupuestarias para el Financiamiento del Plan	2 -Lineamientos y Estrategias de Política Regional -Política de Desconcentración Territorial -Coordinación de Regiones, del Sector Público y de la Participación Popular	3 -Lineamientos y Estrategias para elaborar Planes Sectoriales -Asesoría, Control y Evaluación de los Sectores a nivel de Programas y Proyectos	4 - Asignación de recursos; criterios para identificación, Promoción y Evaluación de Inversiones Públicas a la luz de Política Global, Sectorial y Regional - Lineamientos y Prioridades de Cooperación Técnica Internacional	5 - Plan Nacional de Desarrollo Operativo: Programas, Proyectos y Acciones, concretados en un Presupuesto consolidado de Administración Pública	6 - Marco de Referencia para la Reforma Administrativa y - Reorientación de los Planes y Acciones Sustantivas	7 - Plan de Reforma Administrativa, en función de Planes y Acciones Sustantivas del Estado; modificación sustancial de actitudes, aptitudes y motivación del funcionario público, hacia un mayor compromiso y rendimiento suyo en función de planes y acciones sustantivas

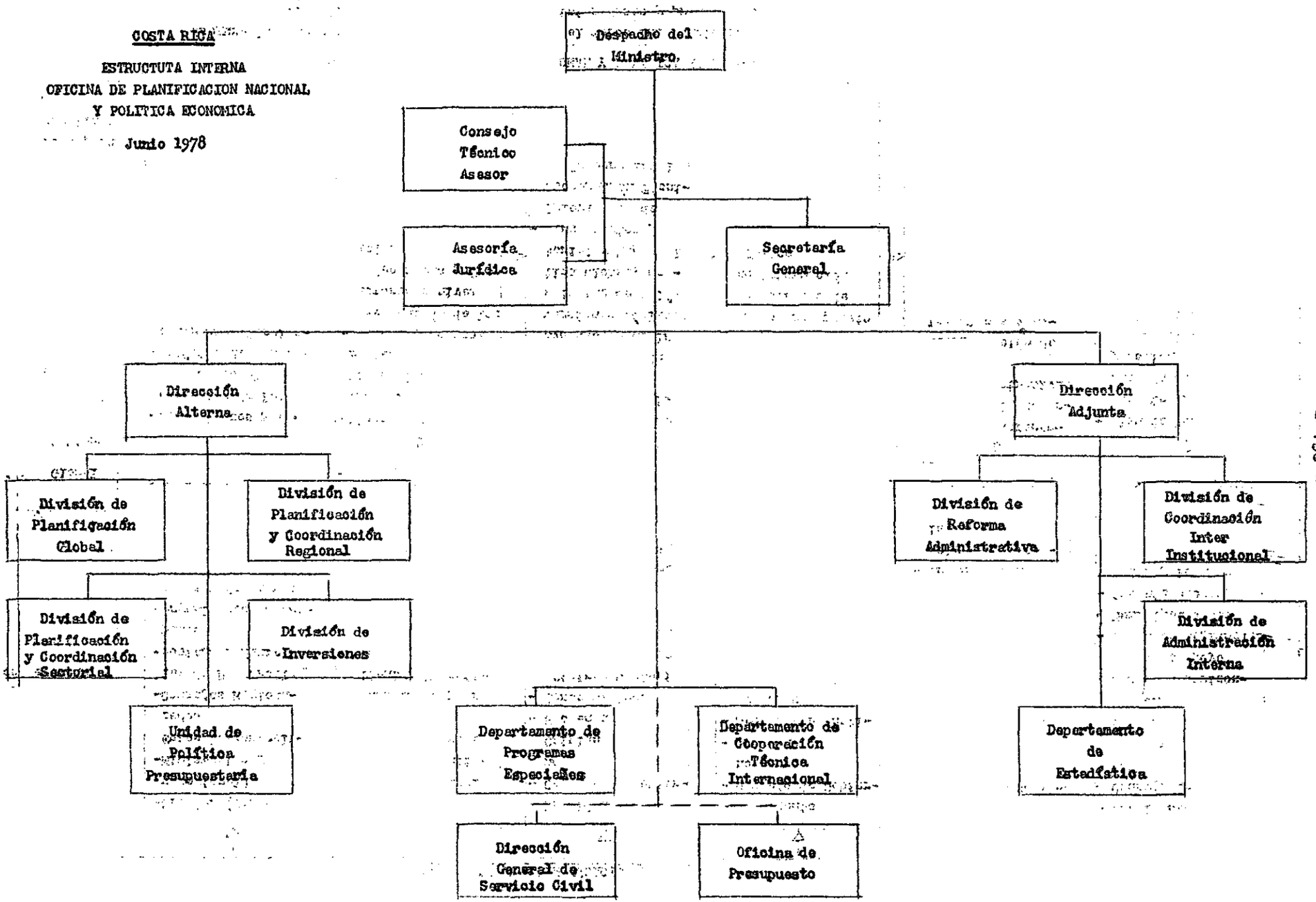
OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA

Asegura la integración y participación de todo el Marco Institucional Público en el Proceso de Planificación, y coordina las distintas fases y productos del Proceso.-

COSTA RICA

ESTRUCTUTA INTERNA
OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL
Y POLITICA ECONOMICA

Junio 1978



COSTA RICA II

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO INTEGRAL

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO INTEGRAL EN COSTA RICA

No ha sido fácil que la Planificación, de cuya necesidad en teoría nadie parece dudar, se constituya hoy en pilar del proceso de toma de decisiones del Gobierno.

Los ministerios tradicionalmente fuertes, como Transportes, Hacienda o Educación han preferido muchas veces continuar con sus sistemas tradicionales para asignar recursos y detectar necesidades, que coordinar o ceder poder ante los planificadores.

En un intento por solucionar este problema, y al mismo tiempo por establecer un sistema de planificación que estimule la participación, en Costa Rica, estamos preparando el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982, con algunas orientaciones diferentes de las que predominaron en el pasado.

En efecto, ante el hecho comprobado por nosotros, de que el paternalismo estatal es un obstáculo importante al desarrollo, la planificación no puede confundirse con otro instrumento más que venga en definitiva sólo a racionalizar el paternalismo. La Planificación debe hacerse de abajo hacia arriba, y en este sentido pasa a ser un instrumento del pueblo, que asume el ordenamiento de su propio destino . El estado paternalista debe ceder ante el Estado subsidiario, y es por eso que, para que todos los grupos de la sociedad lleguen a tener igualdad de posibilidades para influir en la determinación del estilo de desarrollo, el Gobierno se transforma en impulsor de la promoción humana; para así organizar educar e impulsar la participación de todos, con mayor igualdad de oportunidades, en todos los órdenes de la actividad nacional.

El compartir los esfuerzos del trabajo y los beneficios del crecimiento es algo en que todos parecen estar de acuerdo. Lo que importa, para asegurar el cumplimiento del objetivo, es el método, la forma en que buscamos el nuevo desarrollo. Aquí es donde surge, para el estilo de

/desarrollo que

desarrollo que deseamos implantar, un Gobierno al servicio de la comunidad y del mejoramiento constante de los recursos humanos que la componen; un Gobierno subsidiario a la acción de la comunidad organizada. Un Gobierno que apoya, por ejemplo, a las empresas de trabajadores como un medio de favorecer a los grupos más pobres de la sociedad. Por tanto, un Gobierno impulsor de las organizaciones populares y de la participación; de la Promoción Humana.

No es tarea fácil cambiar un estilo de desarrollo. El paternalismo estatal y el patronazgo político son algo que muchos desearían conservar. La inercia de ministerios o instituciones públicas y privadas no es tampoco fácil de terminar. La experiencia que se ha tenido en la preparación del Plan 79-82 muestra, sin embargo, que existen en el país la voluntad política y el apoyo necesarios, para que el cambio de estilo en el desarrollo se inicie.

El Plan Nacional de Desarrollo que pronto pondremos en ejecución está pensado para una etapa en la que es necesario sentar las bases para un desarrollo futuro más sólido y equilibrado.

Para lograr un desarrollo futuro con las características expuestas, este Plan tendrá como pilares centrales el aprovechamiento y mejoramiento de los recursos humanos, y una explotación racional y "económica con el largo plazo" de los recursos naturales.

Los recursos humanos se consideran como pilares, en tanto su calificación y capacitación permitirá al país diversificar su desarrollo y hacerlo más autónomo, lo cual implicará programar y ejecutar decididas políticas de formación científico-tecnológica y desarrollar nuestra propia cultura e identidad, propiciando los hábitos frugales y productivos necesarios para la acumulación de capital, a la vez que se refuerzan los programas sociales en el campo de la nutrición, la salud, la vivienda, y se procura mejorar la distribución del ingreso, de acuerdo con los principios de participación y dignificación del individuo.

/Los recursos

Los recursos naturales constituyen el otro pilar del desarrollo, pues en la medida que estos recursos sean conocidos en su magnitud y potencialidad, a la vez que se ejecuten políticas para su defensa, conservación y reproducción, se podrá hacer un uso económico de ellos, que amplía la capacidad productiva y competitiva del país en el ámbito internacional.

De lo expresado antes se infiere que el Gobierno deberá actuar decididamente para velar por el uso adecuado de los recursos naturales y garantizar la continuación de su existencia en el tiempo. Para ello propiciará la toma de conciencia de todo el pueblo y su participación decidida.

La participación popular implica la extensión de la democracia del ámbito político al económico, no con medidas radicales y rápidas sino como resultado de diferentes acciones que, paulatinamente, desarrollen la capacidad en el trabajador de la capitalización, la oportunidad de invertir en actividades productivas, y una actitud de responsabilidad por los problemas de la empresa y del país. La creación de empresas laborales es una de las acciones que puede conducir al país al mejoramiento de la democratización económica.

Las empresas laborales son estructuras productivas que ofrecen nuevas posibilidades para la acumulación de capital para el obrero, un mecanismo automático de distribución equitativa de utilidades y la participación plena de los trabajadores en la gestión empresarial.

Ideas como estas son las que pensamos que pueden conducir al país a una nueva dimensión de desarrollo, en la que a la democracia política se sume la democracia económica y social.

El nuevo Plan de Desarrollo se presentará en dos partes, una primera que contendrá la definición de los problemas fundamentales y las políticas para enfrentarlos, y una segunda que contendrá los programas sectoriales y específicos.

/El Plan

El Plan estará en discusión permanente en todos los sectores de la sociedad, y esperamos, de este modo, que año a año el Plan pueda ser un reflejo más fiel del estilo de desarrollo que desea el pueblo costarricense. OFIPLAN deberá aprender a ser el hermeneuta adecuado para poder transformar la planificación de una herramienta paternalista en un instrumento democrático.

CUBA

ELABORACION DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y SU VINCULACION A LOS PLANES A LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO

I. INTRODUCCION

Todo estado tiene la obligación de lograr un desarrollo socio-económico que permita afrontar las crecientes exigencias de la población en general. Para ello, se han ensayado múltiples vías de planificación, planeación o programación del desarrollo, obteniéndose en algunos países resultados estables y armónicos, mientras que en otros, en el mejor de los casos, sólo se perciben avances temporales.

Los problemas del desarrollo económico y cuáles deben ser sus instrumentos de proyección y dirección ha sido el centro de profundos análisis e investigaciones por los organismos económicos internacionales, entre ellos la CEPAL, la cual consciente de ello creó en 1962 el ILPES, institución especializada para abordar estos problemas.

Se han utilizado métodos y formulado técnicas que constituyen vías o intentos de planificar total o parcialmente la multiplicidad de factores de desarrollo, y sus interrelaciones. Ellos han tenido por objeto servir de instrumento a los gobiernos (y también, en algunos casos, a empresarios privados) para tomar decisiones con vista a lograr el avance económico de los países respectivos, según los fines que se desean obtener.

El problema del subdesarrollo y la solución del mismo no puede sustentarse en una política planificada que desconozca, como premisa fundamental, la transformación de las estructuras socio-económicas y que aborde decididamente este problema, eliminando por completo la injerencia extranjera, pasando al sector de propiedad social los recursos naturales y las principales instalaciones.

Fue a partir del triunfo de la Revolución en nuestro país, en 1959, que se inicia esa transformación de las estructuras socio-económicas, lográndose entre los aspectos fundamentales:

- La propiedad social sobre los recursos naturales y las principales instalaciones productivas y de servicios, incluyendo la educación y la salud;
- La propiedad social sobre el 80% de la tierra cultivable;
- El control del comercio exterior y la banca.

/En este

En este escenario de grandes y profundas transformaciones se crea, en 1961, la Junta Central de Planificación, con amplias facultades en cuanto a la preparación de los planes de desarrollo económico y social.

Estos factores han hecho posible que la economía se dirija centralmente, distribuyéndose adecuadamente los recursos escasos de una nación que rompe exitosamente las premisas de coloniaje, dependencia y subdesarrollo, dedicándose los esfuerzos a la elevación constante del nivel de vida de toda la población, al desarrollo armónico y proporcional de todas las ramas y regiones, invirtiendo mayores recursos en aquellas ramas y sectores económicos de mayor eficiencia, reconociendo así un papel en la división internacional del trabajo, y estableciendo con fuerza ejecutiva las prioridades estratégicas para alcanzar estos objetivos.

Por todo lo antes expuesto, la planificación económica ha pasado a ser en Cuba el instrumento consciente del crecimiento y el desarrollo.

La finalidad de este documento que presentamos a este evento es la de brindar el modesto aporte de nuestras experiencias en materia de planificación, partiendo de concepciones diferentes a las que existen en los demás países del continente, como es de todos conocido.

Aquí no tratamos ya sólo aquellos aspectos que corresponden al tratamiento planificado de los factores que integran la economía en el estrecho marco del quehacer anual. Se brindan los resultados que han comenzado a obtenerse en un proceso de planificación que abarca un horizonte de un lustro y, al mismo tiempo, la incipiente experiencia en lograr avisorar un espectro de 20 años que sirva, al mismo tiempo, de premisa estratégica de las decisiones a tomar para asegurar los objetivos de nuestra sociedad.

/II. SITUACION

II. SITUACION DE PARTIDA

En el trabajo presentado por nuestra Delegación a la Primera Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y El Caribe, celebrada en abril 1977, en Caracas, se exponían las características que predominaban en nuestro país antes del triunfo de la Revolución, bajo un régimen sometido a la dominación y explotación extranjera, que hacían sumamente vulnerable nuestra economía.

Esta vulnerabilidad se hacía aún mayor por estar concentradas las exportaciones, en más de un 80%, en un solo producto: el azúcar. Otro aspecto significativo de esa dependencia era que las importaciones de materias primas crecía a un ritmo mayor que la producción industrial bruta.

Al principio se hacía difícil hacer frente a una expansión industrial, siendo la agricultura la única oportunidad para una pronta, aunque limitada, integración de la economía, que preparara las condiciones de un posterior desarrollo industrial más acelerado.

Como represalia a las medidas tomadas por el Gobierno Revolucionario en defensa de los intereses nacionales para realizar las profundas transformaciones económicas y sociales que requería el país y, entre otras, la decisión de ampliar las áreas para nuestras exportaciones a los países socialistas, se inicia por los Estados Unidos de Norteamérica un bloqueo económico que actualmente mantiene, que fue precedido (y continuado) por el intento de detener el proceso revolucionario cubano a través de medidas políticas e, incluso militares.

Enfrentar el bloqueo económico demandó grandes esfuerzos organizativos. Nunca antes se había elaborado un plan de exportaciones e importaciones para toda la economía, con el agravante de un desconocimiento de la organización, especificaciones de productos, etc., y de los nuevos mercados que era necesario buscar.

/Las decisiones

Las decisiones tomadas por el Gobierno Revolucionario, sentaron las bases de la planificación a partir de la propiedad social del Estado sobre los medios de producción.

En un recuento del período transcurrido, podemos diferenciar tres etapas fundamentales en lo que se refiere a la utilización de este instrumento de dirección y proyección del desarrollo:

i) La primera etapa se inicia con el mismo triunfo de la Revolución en 1959 y alcanza hasta 1965, caracterizándose por ser el período en que se logran las grandes transformaciones socio-económicas y se comienzan a elaborar planes anuales con una elemental información estadística.

ii) La segunda etapa alcanza hasta 1975 y se caracteriza por la consolidación de la planificación anual, así como la confección del Primer Plan Quinquenal. Es importante destacar que nuestro ingreso en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), la coordinación de los planes económicos con los países de la Comunidad Socialista y, especialmente, los convenios de colaboración y de intercambio comercial suscritos con la Unión Soviética representaron un primer paso en el aseguramiento externo de la economía, a un plazo mayor que un año calendario.

iii) La tercera etapa se inicia con la aprobación, en el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, del nuevo Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, la nueva División Político-Administrativa y la reorganización que se realizó en todo el aparato estatal.

Sobre estas bases, se abre una nueva perspectiva para la planificación en nuestro país, donde se hace imprescindible la búsqueda de un horizonte temporal a largo plazo, que permita encauzar con una visión compleja e integral, en previsión de las exigencias del mundo del futuro, el curso y

/avance de

avance de nuestro desarrollo, para satisfacer las crecientes necesidades de la población, objetivo fundamental y primero de una sociedad socialista.

/III. ESENCIA,

III. ESENCIA, CONTENIDO Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS PARA LA ELABORACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. La planificación perspectiva en el perfeccionamiento del sistema de planificación

El desarrollo económico y social requiere el perfeccionamiento constante de la planificación de la economía, como eslabón central del sistema de dirección socialista, siendo uno de los aspectos principales lo que se refiere a la "ampliación de la esfera de la planificación", la cual está determinada por factores tales como la revolución científico-técnica, las transformaciones sociales, las relaciones económicas exteriores, y la elevación de la efectividad de la producción social.

Sólo con esta "ampliación" se puede lograr una adecuada definición de los objetivos del desarrollo económico y social y prever las múltiples consecuencias de las decisiones del plan; delimitar con precisión las tareas principales del desarrollo de la economía nacional, sus interrelaciones, los medios y las secuencias más convenientes de solución; abarcar el largo ciclo de evolución de los problemas sociales del progreso científico-técnico y de los grandes programas inversionistas para el desarrollo de la producción material, de la infraestructura y de la esfera de servicios; realizar con mayor amplitud el principio interramal de la planificación y los objetivos de la integración económica socialista.

La economía nacional puede realizar tareas cada vez más trascendentes, pero para ello requiere de una preparación adecuada y la ubicación de los nuevos objetivos estratégicos con suficiente perspectiva.

Es por ello que la "ampliación del horizonte de planificación" es condición necesaria para la acción del plan con vista a lograr modificaciones sustanciales en la producción y su avance coordinado con el progreso científico-técnico y el desarrollo social.

/2. La

2. La esencia de la planificación perspectiva: La estrategia de desarrollo

La característica principal de la planificación perspectiva es su carácter estratégico, el cual está determinado por la función que desempeña en el sistema de planificación.

La planificación perspectiva tiene que seleccionar los principales objetivos y determinar las vías de desarrollo que garanticen la solución de las principales tareas socio-económicas.

Teniendo en cuenta el alto grado de incertidumbre de los aspectos concretos del desarrollo para un largo plazo, es necesario que las cuestiones relativas a los problemas tácticos y operativos de la dirección de la economía se realicen a través de planes quinquenales y anuales.

Es por ello que la función de la planificación perspectiva es esencialmente estratégica; en sus marcos se realiza la definición de las direcciones del desarrollo y se trazan los lineamientos rectores para la conformación de los planes quinquenales.

La esencia del plan perspectivo, es pues, la Estrategia de Desarrollo Económico-Social, que consiste en:

- La concepción de los objetivos del desarrollo socioeconómico y científico-técnico, y en la fundamentación de la política social, técnica y económica perspectiva;
- La determinación del programa de acción, de las vías de solución de los problemas del desarrollo, incluyendo las transformaciones necesarias en la base técnico-material, en la estructura de la producción y en las relaciones económicas y sociales.

Entre la Estrategia de Desarrollo y el Plan Perspectivo hay algunas diferencias, siendo las principales las siguientes:

/- La

- La estrategia concentra su atención en los problemas fundamentales que inciden en el logro de los objetivos propuestos, mientras que para el plan se requiere dar una visión uniforme y completa de cada uno de los sectores y categorías de la economía;
- Para la Estrategia lo fundamental consiste en definir las alternativas de desarrollo posibles y caracterizar éstas en forma general, mientras que el plan se estructura sobre la base de las medidas concretas necesarias para la solución de los diferentes problemas.

No obstante estas diferencias no es posible una separación conceptual ni una delimitación absoluta en sus alcances respectivos.

Un plan a largo plazo en forma concreta una estrategia de desarrollo; a su vez la estrategia de desarrollo puede concebirse como la columna vertebral sobre la cual se construye el plan a largo plazo; como la etapa principal de la elaboración del plan perspectivo.

En el plano teórico, ello implica una unidad de principios en los rasgos esenciales, contenido, metodología y organización de la elaboración de la Estrategia de Desarrollo y del plan perspectivo. En el terreno práctico, esta delimitación estaría dada por las limitaciones objetivas de la planificación, relacionadas con el horizonte temporal considerado.

3. Rasgos esenciales de la Estrategia de Desarrollo

Los principales rasgos de la planificación perspectiva y particularmente de la elaboración de la Estrategia de Desarrollo, son los siguientes:

- Se realiza a plenitud el enfoque de la planificación a partir de objetivos;
- Se amplía considerablemente la libertad de selección de soluciones posibles de los problemas socioeconómicos;
- Concentra la atención en los aspectos realmente fundamentales de los problemas, obviando la multiplicidad de detalles innecesarios que pueden ocultarlos;

/- La

- La atención se concentra en la satisfacción de las necesidades, mediante el desarrollo integrado de un conjunto de producciones;
- La necesidad de realizar trabajos científicos investigativos, para fundamentar los pronósticos;
- Mayor énfasis en la atención a los aspectos sociales, sobre todo en cuanto al nivel de satisfacción de las necesidades materiales y morales de la población;
- Atención preferencial a los problemas de largo "ciclo vital" (fenómenos demográficos, recursos laborales, recursos naturales, infraestructura, ciencia, educación);
- La compatiblización se concentra entre objetivos y recursos y en el balance de los factores de producción (recursos laborales y naturales, fondos productivos y las fuentes de inversión);
- Amplia utilización de métodos y modelos económicos-matemáticos para el cálculo de los principales factores y proporciones de la reproducción socialista ampliada;
- Tiene un carácter esencialmente programático; su carácter directivo se expresa en relación con las conclusiones acerca de los objetivos del desarrollo; de los principios de la política económica, técnica y social; de la distribución territorial de las fuerzas productivas; de la creación de nuevas ramas, etc.
- Carácter centralizado de las decisiones, sin excluir la participación de todos los niveles que intervienen en su elaboración ya que, por sus características, la Estrategia de Desarrollo, requiere de una amplia base de trabajo e información. La cuestión radica en que no se trata de una suma de criterios sino del análisis sin complejo e integral de los factores para el enfoque estratégico y establecer las prioridades requeridas.

/4. Contenido

4. Contenido de la elaboración de la Estrategia de Desarrollo y principios metodológicos

En la elaboración de la Estrategia de Desarrollo deben ser considerados los problemas más importantes para el logro de los objetivos económicos, sociales, políticos y técnicos del país.

Estos problemas se ponen de relieve a partir del análisis de las necesidades fundamentales (principales objetivos socioeconómicos que se desean satisfacer) y los recursos fundamentales (principales sectores de la producción material y de los recursos).

Por su contenido temático, es posible agrupar los trabajos a abordar en problemas específicos (i.e. procesos demográficos, de recursos laborales, recursos naturales, progreso científico-técnico, producción material y servicios, relaciones económicas exteriores, desarrollo regional, etc.) y problemas sintéticos (que examinarían los aspectos de los factores del desarrollo y las proporciones de la reproducción el nivel de vida de la población y progreso social, entre otros).

Las tareas de la planificación perspectiva y en particular la elaboración de la Estrategia de Desarrollo, se apoyan en los principios metodológicos comunes con otros tipos de planes, aunque con énfasis especial en aquellos eslabones del proceso de planificación que, como la previsión del desarrollo futuro y la selección de objetivos, son expresivos de la esencia estratégica y del horizonte temporal de la planificación perspectiva.

Por lo antes expuesto, la metodología de elaboración de la Estrategia de Desarrollo comprende las siguientes etapas:

i) El análisis del estado actual de cada problema, que permite caracterizar el punto de partida, revelar las principales relaciones, regularidades y tendencias presentes en la economía nacional.

/ii) Los

ii) Los pronósticos y estudios analíticos que constituyen, en los primeros, proyecciones futuras del objeto estudiado, científicamente fundamentadas, y que tienen un carácter de probabilidad suficientemente aceptable, y pueden estar referidos tanto a los problemas específicos, como a los que sintetizan el proceso de desarrollo. Los estudios, por su parte, permiten argumentar variantes alternativas de desarrollo y ganar criterios sobre los objetivos socioeconómicos a fijar en el período, y los factores que provocan variaciones de la tendencia evolutiva de los fenómenos.

iii) La definición y sistematización de objetivos, a través de lo cual se precisan los problemas principales del desarrollo perspectivo y se manifiesta el papel activo de la sociedad en la búsqueda de soluciones acordes con las posibilidades de la economía y los objetivos generales del desarrollo social. La multiplicidad de objetivos resultantes de esta etapa precisan de una sistematización, ordenamiento y estructuración, tanto para los de carácter general, como para los específicos, siendo necesario mostrar su subordinación y relaciones internas.

iv) La elaboración de los programas que abarca el conjunto de medidas relacionadas con la actividad productiva, científica, social y de dirección, y con la distribución de recursos, que aseguren el logro de un objetivo concreto del desarrollo económico y social. Lo anterior conlleva la necesidad de seleccionar los medios más efectivos para lograr los objetivos que se plantean, y combinando sus resultados con los intereses ramales y territoriales, asegurar su interrelación.

Un aspecto importante de esta etapa del trabajo, al determinar los medios alternativos para alcanzar los objetivos planteados,

/corresponde a

corresponde a necesidad de ofrecer variantes de solución, cuyo conjunto debe escogerse con un criterio socioeconómico racional entre las múltiples alternativas posibles.

v) La concepción general del desarrollo perspectivo que corresponde a la forma definitiva en que se plasma la propuesta de Estrategia. Debe tenerse muy en cuenta que el resultado del trabajo en esta etapa es la recomendación de una Estrategia y no de un plan como tal, por lo que es necesario que el esquema general de la concepción contenga, además de una variante principal, diversas alternativas basadas en diferentes consideraciones sobre la evolución de factores externos e internos, o en distintas prioridades de los objetivos generales planteados.

El contraste entre alternativas permite así una mejor apreciación de la variante principal recomendada y una más justa evaluación de la influencia de los principales factores que inciden en la conformación de la Estrategia.

Asimismo, deberá mostrarse las principales interrelaciones, y dependencias entre objetivos y medios, y de éstos con los recursos disponibles.

5. Secuencia y cronograma general de los trabajos

En los trabajos para la elaboración de la Estrategia se pueden distinguir cinco grandes etapas.

Primera Etapa

El órgano central de planificación, en consulta con los organismos centrales, elabora los principios básicos y las metodologias para la ejecución de las tareas de la Estrategia, así como el esquema y cronograma general de las tareas, con distribución de los problemas específicos

/por ejecutores

por ejecutores y definición de los deberes y responsabilidades de los mismos. Paralelamente, realiza el análisis de la situación de partida y elabora una versión preliminar de pronóstico global de los indicadores macroeconómicos y de los objetivos principales del desarrollo perspectivo.

Segunda Etapa

Los organismos centrales, los órganos territoriales y otras insticiones, agrupadas preferentemente en comisiones de trabajo por problemas, elaboran los estudios analíticos y los pronósticos so re el desarrollo perspectivo en los diferentes problemas específicos que conforman el contenido de la Estrategia.

Tercera Etapa

El órgano central de planificación elabora una primera versión del pronóstico complejo de la economía nacional que sintetice los resultados obtenidos en los pronósticos de los problemas específicos. Se elabora también la estructura general de los múltiples objetivos que resulten derivados de la definición de los problemas principales del desarrollo y de las soluciones para los mismos.

Cuarta Etapa

Las comisiones por problemas realizan la confección de los programas a partir de los resultados de la etapa anterior y apoyándose en los pronósticos específicos elaborados. Paralelamente, se precisan o se profundizan los pronósticos de los problemas específicos.

Adicionalmente, en esta etapa se realizan otros trabajos complementarios. Su necesidad está dada por la complejidad de algunos pronósticos que requieren un mayor tiempo de elaboración, por la posible conveniencia de realizar pronósticos no previstos con anterioridad, así como para precisar los trabajos ya realizados, búsqueda de nuevas variantes, entre otras razones.

/Etapa Final

Etapa Final

El órgano central de planificación, en consulta con los organismos centrales y órganos territoriales elabora la Concepción General del Desarrollo Perspectivo mediante la síntesis y compatibilización de los programas.

En esta etapa se elabora también la versión definitiva del pronóstico complejo de la economía nacional, el cual conjuntamente con la Concepción General, se somete a la aprobación de los órganos superiores de dirección.

IV. LA VINCULACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CON LOS PLANES A MEDIANO Y LARGO PLAZO EL PLAN QUINQUENAL 1981-1985

1. Estrategia y plan quinquenal

En la práctica de la planificación de los países socialistas, el plan a mediano plazo o quinquenal constituye el instrumento principal de dirección económica.

Ello se explica por cuanto las decisiones sobre el proceso inversionista, que son en definitiva las que marcan las direcciones fundamentales en el desarrollo de la economía, sólo pueden ser adecuadamente planteadas y evaluadas en un período no menor de 5 años.

Uno de los objetivos de la elaboración de la Estrategia de Desarrollo es que sirva de base informativa para la confección de los planes quinquenales. Este objetivo está en completa correspondencia con el papel funcional de la Estrategia de Desarrollo en el sistema de planificación.

No sería conveniente elaborar un plan quinquenal sin contar con una Estrategia de Desarrollo, ni tendría sentido elaborar una Estrategia que no pudiera ser utilizada para fundamentar las decisiones más importantes que en materia de desarrollo tienen que tomarse.

No obstante que estos dos objetivos - la elaboración de la Estrategia y la confección del plan quinquenal - están estrechamente interrelacionados, no deben pasarse por alto las diferencias sustanciales entre ambos, tanto de índole metodológica y metódica, como en cuanto a su aplicación posterior.

Por ejemplo, el plan quinquenal debe precisar determinados factores que podemos resumir en las siguientes características principales:

- Necesario dar una visión uniforme y completa de cada uno de los sectores y categorías de la economía;

/- Se

- Se estructura sobre la base de las medidas concretas necesarias para la solución de los diferentes problemas;
- Los factores inerciales (inversiones en proceso, deuda externa, maduración de cultivos permanentes, etc.) tienen un peso fundamental;
- Requiere un desglose ramal más detallado;
- Los problemas fundamentales giran en torno a objetivos cuantitativos y balance de recursos;
- Es necesario plasmar con un mayor desglose los indicadores y mayor precisión en tiempo de las medidas a tomar.

En resumen, el plan quinquenal tiene carácter "táctico" con relación a la Estrategia de Desarrollo.

2. Etapas de elaboración del plan quinquenal

La elaboración del Plan Quinquenal puede descomponerse en 5 etapas, que incluyen la elaboración de metodologías y de estudios globales, la realización de estudios de apoyo sectoriales, la elaboración de cifras de control, la propuesta de plan de organismos y provincias y, finalmente, la elaboración de cifras directivas.

En lo que corresponde a la elaboración del Segundo Plan Quinquenal (1981-1985), estas etapas concilian por su contenido, con las tareas preparatorias de la Estrategia - que actualmente se realizan -, y deben coincidir, en lo fundamental, sus plazos de ejecución.

Por otra parte, esta coincidencia en plazos de las tareas del plan quinquenal y de la Estrategia permite lograr un nivel considerable de complementación de los trabajos, con vista a la correspondencia necesaria entre las metodologías y procedimientos de ambos trabajos, en sus distintas etapas de elaboración.

/En términos

En términos de la continuidad de los trabajos, la simultaneidad de la elaboración de la Estrategia y del plan quinquenal quedarían superadas en el futuro, a partir de la continuación de la Estrategia de Desarrollo en los trabajos del plan perspectivo (a largo plazo).

Resumiendo todo lo anterior, visto en términos concretos: los trabajos que actualmente se realizan en nuestro país para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo abarcan un horizonte temporal hasta el año 2000, y se prevé concluyan en 1980, sirviendo así de apoyo y complemento durante los próximos dos años, a la elaboración del Plan Quinquenal 1981-1985.

Sobre esta base, es posible plantearse el objetivo de contar en 1982-1983 con una primera versión del Plan Perspectivo 1986-2000 (como continuación de los trabajos de la Estrategia) que, a su vez servirán de elemento sustancial para la elaboración ulterior de los planes quinquenales.

Lo anterior implica que también el Plan Perspectivo deberá "avanzar" 5-10 años en su horizonte temporal; en la medida que los años inmediatos resulten precisados en los planes quinquenales, secuencia lógica necesaria en los trabajos de planificación del desarrollo.

3. Elaboración del Plan Quinquenal

Para garantizar la consistencia del plan se confeccionan balances nacionales para las diferentes categorías globales del plan, así como balances materiales de productos decisivos para la economía.

Entre los balances nacionales que juegan un papel más activo en la conformación del plan quinquenal, están los del producto social global, el balance de los fondos básicos, el de la renta nacional y el de ingresos y gastos de la población, el balance de los ingresos y gastos del Estado, el balance de pagos con el exterior y el balance de recursos laborales.

/4. El

4. El Plan Quinquenal 1981-1985

Los trabajos para la elaboración del Segundo Plan Quinquenal, para el período 1981-1985, después de cubrir las etapas preparatorias, se iniciaron con la entrega a los organismos centrales del Estado y los órganos locales del Poder Popular (administración territorial) de Directivas Preliminares, las que sirven de base para la elaboración de las proyecciones y cálculos necesarios.

Estas Directivas incluyen aspectos globales (tales como elevación del nivel de vida del pueblo, inversiones y desarrollo de las construcciones, relaciones económicas y desarrollo de las construcciones, relaciones económicas exteriores, entre otras), así como sectoriales o ramales (consumo y producción, energética, desarrollo de las distintas industrias, economía agrícola y pecuaria, etc.).

En términos de su contenido, sin intención de brindar un resumen, y a manera de ejemplo de lo anterior, a continuación se sintetizan algunas de las Directivas Preliminares para la elaboración del Plan Quinquenal 1982-85;

- Lograr un ritmo de crecimiento de las exportaciones mayor que el del Producto Social Global y que el de las importaciones, haciendo énfasis particular en el desarrollo de nuevos fondos exportables que permitan una diversificación de la estructura de las exportaciones;
- Continuar elevando el nivel de vida material y cultural del pueblo, mediante los aumentos en la construcción de viviendas, en la producción agropecuaria y en la industria de bienes de consumo; mantener sostenidamente el desarrollo de la cultura, la educación y la salud pública;
- Mejorar las condiciones de las provincias con menor desarrollo relativo, elevando su grado de industrialización y con una adecuada

/distribución de

distribución de las instalaciones sociales; asegurar que las nuevas inversiones garanticen la no afectación del medio ambiente y los recursos naturales;

- Garantizar un crecimiento sostenido de la productividad del trabajo; lograr una alta eficiencia energética en el sector productivo, en particular en las ramas industriales y, al mismo tiempo, reducir el índice de consumo material de la producción y de los servicios;
- Desarrollar preferiblemente el sector industrial aumentando también el peso específico de las inversiones destinadas a este sector; incrementar la participación del equipamiento nacional en el total de nuevas inversiones;
- Asegurar los niveles planteados al sector agropecuario en la producción de alimentos y en el incremento de los fondos exportables, propiciando una mayor utilización en las instalaciones industriales que dependen de materias primas agropecuarias y aumentando las producciones que sustituyan importaciones, a través de la elevación de los rendimientos agrícolas, del incremento de la eficiencia en la explotación de los rebaños y del mejor aprovechamiento de los recursos productivos;
- Acelerar la introducción de los logros científico-técnicos en la producción, fortaleciendo el desarrollo del potencial del país en esta esfera, elevando la efectividad de su utilización, y dirigiendo la aplicación de las investigaciones hacia la solución de las tareas cardinales del desarrollo de la economía nacional;
- Mejorar la eficiencia de la producción y de los servicios mediante la aplicación consecuente y el perfeccionamiento de los mecanismos de planificación y gestión económica y el desarrollo de los instrumentos de estimulación material y moral, acordes con el

/Sistema de

Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, aprobado en el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba.

A partir de la premisa de la propiedad social los medios de producción, condición indispensable de una planificación que pueda obtener resultados exitosos, de manera permanente, estas Directivas enunciadas se convierten en guía práctica para la proyección y cuantificación del desarrollo económico y social del país.

/V. EL

V. EL PLAN ANUAL

Como aspectos básicos para la elaboración del plan anual, se tendrán en cuenta los objetivos planteados en el plan quinquenal, así como las directivas específicas del gobierno que complementan y ajustan las tareas anuales del quinquenio.

El plan anual se convierte así, en la vía e instrumento de ejecución y control operativo, a un corto plazo, de las tareas derivadas de los planes a largo y mediano plazo, y en la administración de los recursos para ello, teniendo en cuenta los aspectos coyunturales que incidan en el período dado.

En el proceso de elaboración del plan anual se lleva a cabo el siguiente conjunto de trabajos:

- Evaluación del cumplimiento y la ejecución del plan de períodos anteriores, así como el estimado del año precedente al que se planifica;
- Determinación y consideraciones acerca de la demanda de los productos a producir;
- Análisis de la capacidad productiva y determinación de su máxima utilización, realizando los balances de capacidad adecuados;
- establecimiento de los requisitos fundamentales en cuanto al surtido y calidad de los artículos a fabricar;
- Análisis de las capacidades que entran en explotación en el período, teniendo presente la incidencia positiva de la especialización, enmarcada en los parámetros relativos a cada tipo de producción;
- Evaluación de la eficiencia técnico-económica a obtener como resultado del análisis y determinación de los aspectos señalados anteriormente.

/El plan

El plan anual debe garantizar las proporciones correctas en la economía nacional entre las diferentes ramas, entre la acumulación y el consumo, entre el consumo personal y social, entre la producción nacional y el comercio exterior, etc.

Se presta especial atención a la fundamentación de la utilización racional de los recursos mediante la comparación de los resultados con los gastos en todos los niveles de la dirección económica, es decir, a los métodos de planificación de la elevación de la efectividad económica de la producción social que se manifiestan en la planificación de los ritmos de crecimiento de la productividad del trabajo; de la utilización racional de los recursos inversionistas; de las capacidades productivas; de los fondos básicos y de los medios de rotación material, entre los elementos más importantes.

Existen tres documentos fundamentales para la elaboración del plan anual: las indicaciones metodológicas, el calendario y procedimiento y el sistema de indicadores.

Las Indicaciones Metodológicas exponen el contenido de cada una de las "secciones" que conforman el plan, las reglas y los principios que rigen su confección y los métodos de su fundamentación científica acorde con las leyes económicas.

Estas "secciones" contienen las indicaciones metodológicas para la elaboración de los planes globales, de la producción material y los servicios, los planes financieros internos y externos, del progreso científico-técnico y territoriales, entre otros.

En el Calendario y Procedimiento se exponen las fechas y formas de elaboración y presentación del plan.

El Sistema de Indicadores constituye una relación de indicadores técnicoeconómicos que le definen a cada organismo y/o empresa los objetivos a alcanzar y los principales recursos con los que cuenta.

/VI. LA

VI. LA VINCULACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y LOS PLANES A MEDIANO Y CORTO PLAZO CON LOS ASPECTOS EXTERNOS

El ingreso de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), en junio de 1972, significó un momento importante en el desarrollo de la planificación en nuestro país, y creó premisas para un avance cualitativo significativo en esta esfera.

No se trata ya sólo de la aplicación de los resultados que el propio trabajo nacional brinda, como valiosas experiencias que permiten un desarrollo dialéctico del trabajo de planificación y sus métodos y procedimientos, sino que también se incorporan las experiencias y resultados de otros países socialistas en esta esfera.

Por otra parte, los acuerdos que se adoptan colectivamente para buscar vías que permitan ampliar y profundizar la integración económica de los países miembros del CAME, abren una nueva perspectiva que elimina las barreras nacionales que limitaban los trabajos de planificación. Es decir: en la planificación ya no se consideran sólo los aspectos externos, en términos únicos de la situación probable (en cualquier horizonte temporal) del comercio exterior simplificándolo a exportaciones e importaciones sino que es necesario incluir en las previsiones aquellos elementos que determinarían cambios sustanciales en la propia estructura económica del país, introduciendo los factores concernientes a la integración económica.

Durante la XXIX y XXX Sesión del CAME, (junio de 1975 y junio de 1976), después de realizarse un amplio análisis de la ejecución de las medidas previstas en el "Programa Complejo" (aprobado en 1971), que es un conjunto de medidas tendentes a ampliar y profundizar la colaboración e integración económica de los países miembros del CAME, para un período a largo plazo, el órgano superior del Consejo resolvió acometer la tarea de elaborar

/Programas Específicos

Programas Específicos de Colaboración a Largo Plazo (PECLP) en distintas esferas de la producción material, con un horizonte temporal que alcanza hasta 1990, con vista a determinar aquellas medidas que servirán para asegurar la satisfacción de las necesidades económicamente fundamentadas de energía, combustible y materias primas, maquinarias y equipos, productos agrícolas y de la industria alimentaria, bienes de consumo industriales, así como lo relacionado con el aseguramiento del transporte.

La elaboración de los PECLP incluye, además, no sólo el planteamiento de "problemas", sino que prevé las vías para solucionar los mismos, y el interés de los países en la ejecución de las medidas, teniendo en cuenta que a través de ellas se alcance un grado mayor de integración entre los países miembros del CAME, y se amplíen los acuerdos de especialización y cooperación.

Los PECLP representan así una nueva forma de la actividad conjunta de planificación (que podríamos llamar multinacional), que crea premisas para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo, y le brinda factores y elementos concretos que le sirven de base para la toma de decisiones en materia de colaboración internacional.

En relación a los planes quinquenales existen, asimismo, otras formas de colaboración en la esfera de la planificación, que no sólo contribuyen al desarrollo de la planificación colectiva, sino a garantizar en alto grado la concresión de los planes a mediano plazo. Fundamentalmente, es a través de la coordinación de los planes económicos nacionales entre los países miembros que se logra este objetivo.

Durante la elaboración de los planes quinquenales se realiza paralelamente un proceso de consultas recíprocas, que permiten ir alcanzando acuerdos que abarcan los objetivos de colaboración a ejecutar bilateral o multilateralmente en el próximo quinquenio y su aseguramiento en recursos materiales y financieros, las medidas de especialización y cooperación,

/los volúmenes

los volúmenes específicos de mercancías que serán objeto del intercambio comercial para cada uno de los años que se coordina, precios y otros aspectos.

Los planes quinquenales tienen así, antes de iniciarse el período que abarcan, el aseguramiento necesario para la ejecución práctica de las previsiones de la planificación, para que permitan el avance acelerado de la integración económica entre los países miembros del CAME.

Anualmente, se analiza la ejecución de los acuerdos y se precisan los mismos, especialmente en lo que se refiere a los volúmenes de comercio exterior, concertándose los documentos intergubernamentales correspondientes.

Se completa así el ciclo de planificación (en distintos horizontes temporales), tanto en lo referido a su ejecución como a su control.

La primera experiencia cubana en materia de coordinación de planes correspondió al Plan Quinquenal 1976-80. Los resultados han sido de gran significación, lográndose acuerdos que permiten una mayor integración y complementación de la economía cubana con la de los otros países miembros del CAME.

/VII. CONCLUSIONES

VII. CONCLUSIONES

El actual período 1970-80 ha sido denominado por Naciones Unidas como el Segundo Decenio del Desarrollo, y a través de los años transcurridos la CEPAL ha señalado y enumerado los requisitos fundamentales para lograr un desarrollo económico que permita el avance de las economías de los países del continente.

En Cuba, es precisamente en estos años donde se han consolidado y profundizado en logros sustanciales del acontecer económico y social, al mismo tiempo que se avanzó significativamente en materia de planificación y dirección de la economía, tanto en lo nacional como en su vinculación a los demás países socialistas miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica, aspecto este último que ha representado un papel decisivo en esta esfera.

Partimos del principio, puesto en práctica en nuestro país, que no se puede lograr una verdadera transformación interna de la economía, en interés de la mayoría de la población, si no es por la vía de la radical transformación de su base, de las relaciones mismas de producción, que permita ejecutar una política real de crecimiento y desarrollo para beneficio de toda la población.

Sobre la base de esas premisas es que puede realizarse un proceso de planificación a fondo, que sirva a la realización de los objetivos previstos. En el mundo de hoy, esta tarea cobra cada vez mayor importancia, y no puede dejar de desarrollarse de forma tal que sean sólo períodos coyunturales a corto plazo los que la determinen.

La elaboración de la Estrategia de Desarrollo hasta el año 2000 es, pues, una tarea que ha sido priorizada en Cuba y a ella dedicamos hoy nuestros esfuerzos, por decisión política y del Estado, conjugándolo con otros trabajos de planificación que ya representan tarea cotidiana

/y en

y en los que podemos presentar a los demás países del continente resultados prácticos.

Coincidimos - y es nuestra práctica diaria - con las afirmaciones del señor Enrique Iglesias, expresadas en la anterior Reunión de Ministros, que no puede concebirse el plan como un hecho meramente tecnocrático, aislado de su contenido político y social y en vinculación directa con lo que son los grandes objetivos de una sociedad en un momento dado, en nuestro caso el de una sociedad socialista.

Después de más de 15 años de trabajo en materia de planificación, las tareas que abordamos toman un carácter cualitativo distinto, superior. Y junto a esto el reconocimiento a la necesidad de completar las posibilidades del desarrollo fuera de los marcos estrechos de las fronteras nacionales, buscando nuevas vías que logren una plena utilización de la división internacional del trabajo.

Por los principios que rigen nuestra sociedad, Cuba desarrolla intensamente un proceso de integración económica con los países miembros del CAME que, al mismo tiempo toma en cuenta el estado actual de nuestro desarrollo y lo transforma, sobre la base de la colaboración socialista.

Y además, como miembro pleno y consciente de la comunidad latinoamericana, hemos mostrado en todo momento la voluntad política de ampliar y desarrollar nuestras relaciones económicas, partiendo también del criterio de buscar conjuntamente las vías que permitan una mayor cooperación y complementación económica regional. Estos factores están presentes en los trabajos que hoy realizamos sobre la Estrategia de Desarrollo.

No estamos ejecutando un simple ejercicio intelectual en materia de planificación. Estamos realizando aquello que exige el nivel de desarrollo alcanzado, contando con el esfuerzo de nuestros trabajadores, que se plantean como tarea no interpretar nuestras realidades, sino transformarlas.

CHILE

LA EXPERIENCIA EN DESARROLLO SOCIAL

LA EXPERIENCIA DE CHILE EN DESARROLLO SOCIAL

I. INTRODUCCION

El objetivo nacional del gobierno que asumiera el poder hace ya cinco años, fue rescatar a Chile de la profunda crisis que vivía, y crear condiciones que permitieran a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a la seguridad, libertad y dignidad del ser humano.

Un análisis muy somero mostraba que, en ese momento, como resultado de la evolución política económica y social del país, había un amplio sector ciudadano que no participaba con igualdad de oportunidades en la vida nacional. En términos muy concretos, en 1970, un 22% de la población vivía en condiciones de extrema pobreza y, por ende, no tenía acceso a los niveles mínimos compatibles con la dignidad humana en materia de alimentación, salud, vivienda, educación, etc. Así, junto con tomar las medidas de orden general que fueran creando las condiciones deseadas para el país, el gobierno planteó como su obligación moral el desarrollo de un esfuerzo conciente, profundo y sostenido para erradicar del país la extrema pobreza. Esta ha sido la gran orientación de la política de desarrollo social en Chile y al logro de este objetivo se han dedicado enormes esfuerzos humanos y materiales.

Cinco años de voluntad política y capacidad técnica puestos al servicio de este objetivo nacional han permitido importantes avances. De ahí que, más que presentar cifras que ilustren la posibilidad real de erradicar la extrema pobreza, es interesante explicitar las políticas básicas que se han seguido y que han dado coherencia y efectividad a la aplicación de programas concretos.

Del análisis de estas políticas surge como conclusión que la existencia de la extrema pobreza tenía su origen en una falta de voluntad

/política y

política y que su erradicación es posible si el país es capaz de persistir en el esfuerzo en que está comprometido. Eliminar las más angustiosas situaciones de miseria depende, en un caso como el chileno, de la voluntad de orientar hacia este objetivo recursos que tradicionalmente se encauzaban hacia sectores más acomodados, y de no esperar aumentos fortuitos de riqueza internos o ayuda masiva del exterior.

/II. LOS

II. LOS DETERMINANTES DE LA EXTREMA POBREZA

1. Factores de Orden General

Chile es un caso de crecimiento económico lento. Entre los años 1950 y 1970, la tasa promedio anual de crecimiento del gasto del producto geográfico bruto per cápita fue sólo del 1,8%. Esta, obviamente, ha sido la razón fundamental que explica la lentitud del desarrollo social. Más aún, la discrepancia entre un nivel elevado de aspiraciones en el campo social y la escasez de recursos para solucionar estos problemas, se ha traducido en permanentes conflictos e inestabilidad política que han incidido en acentuar la lentitud del crecimiento económico.

Ahora bien, es fácil detectar un conjunto de políticas económicas altamente inconvenientes, que fueron mantenidas durante cuatro decenios y que explican el estancamiento económico. Así, un elemento básico de la actual política de desarrollo social consiste en corregir aquellas políticas, a fin de sentar las bases para un crecimiento económico alto y sostenido y, de este modo, acrecentar la disponibilidad global de recursos que puedan destinarse a programas de contenido propiamente social.

En el diagnóstico de las causas del estancamiento económico, efectuado en 1973, se observaron cuatro políticas que habían tenido incidencia negativa en el crecimiento económico, a saber:

A. Proteccionismo

A partir de la década de los años 30 se comenzó a establecer en Chile una estructura de aranceles aduaneros que gravaban las importaciones de ciertos bienes. A través del tiempo, estos aranceles fueron extendiéndose a más productos, gravando progresivamente, con tasas mayores, las importaciones y haciéndose cada vez más heterogénea

/la clasificación

la clasificación aduanera. Esto hizo que Chile, un país con gran potencial exportador en sectores como minería, pesca, productos forestales, agricultura y numerosas ramas de la producción industrial, desperdiciara su abundancia relativa de recursos naturales y humanos en estas áreas, para gastar cuantiosos recursos en sustituir importaciones a costos elevados.

Esta dañina política proteccionista ha sido revertida. En el año 1973, las tasas de impuestos a las importaciones alcanzaban en promedio a un 94%, siendo las más altas superiores al 500%. La reforma arancelaria vigente establece una trayectoria decreciente para estas tasas de impuestos, y su meta es un arancel único para todas las importaciones, en el nivel del 10%. Este estará en plena vigencia en junio de 1979. (Una excepción a esta regla es el Estatuto Automotriz, que seguirá rigiendo hasta 1982).

B. Estatismo

Una permanente tendencia al aumento de la participación estatal en el manejo económico tuvo consecuencias negativas que pueden resumirse en dos grandes áreas de problemas.

a) Creación de empresas estatales en áreas en que la gestión estatal no presenta ventajas.

A través de decisiones burocráticas, se resolvió la puesta en marcha de numerosas empresas del estado, muchas de las cuales no tenían la rentabilidad económica que el país requería de sus proyectos destinados a contribuir positivamente al desarrollo. Junto con la creación de tales empresas, se produjo la tendencia inevitable a legislar en cada sector de modo de proteger su funcionamiento, con los costos consiguientes para el país. Al mismo tiempo los déficit que generaban eran cubiertos con

/ingente apoyo

ingente apoyo crediticio que, en última instancia, incidía en aumentos en la tasa de inflación.

En 1973, además de las empresas estatales que la legislación había ido creando, el gobierno controlaba 444 empresas industriales y, prácticamente, el total de la tierra agrícola.

En el último quinquenio se ha devuelto al sector privado un número cercano a las 400 empresas del total que cayera bajo el control del gobierno, entre 1970 y 1973. Al mismo tiempo, se ha dado término al proceso de reforma agraria, tras asignar a los campesinos, en la forma de propiedad privada individual, las tierras expropiadas a lo largo de diez años.

Junto con ésto, se ha hecho un gran esfuerzo para exigir a las empresas estatales que se sujeten a las mismas normas que las empresas privadas, a fin de inducir a las primeras a una buena asignación de los recursos que controlan y evitar así el desfinanciamiento que distrae recursos fiscales de los programas sociales y produce presiones inflacionarias.

b) Disminución del papel del mercado como mecanismo asignador de los recursos productivos.

También a través de un proceso que se desarrolló a lo largo de 40 años, el control estatal se fue traduciendo en interferencias con el sistema de precios. Mientras más "necesario" se consideraba un producto, más fuerte era la tendencia a fijarle un bajo precio, a fin de que una fracción mayor de la población tuviera acceso a él. Obviamente, esta práctica se traducía en una disminución en las disponibilidades del producto, como consecuencia del efecto desincentivador que el precio bajo tiene sobre los productores. Así, se llegó a la contradicción de que los productos con más incidencia en los presupuestos

/de los

de los grupos de menores recursos eran relativamente los más escasos. La generalización de esta práctica, llevó a que los productores potenciales dedicaran sus esfuerzos a tratar de anticipar en qué nivel sería la fijación del precio por parte del Ministerio de Economía, en vez de concentrarlos en producir en forma más eficiente en todos los casos donde la relación entre precios de productos e insumos indicara la existencia de oportunidades rentables.

La intervención estatal no sólo fue en relación a la fijación de precios sino, también. en cuanto a establecer normas y restricciones que entorpecían la creación de empresas y la comercialización de los bienes y servicios.

A través del tiempo, esto atrofió la iniciativa privada y los productores privados redujeron su ámbito de operación al desarrollo de pequeños proyectos que, por su falta de importancia, incitaban menos la intromisión del estado.

Especialmente inconveniente fue la fijación de la tasa de interés. La existencia permanente de una tasa de inflación elevada significó, en Chile, que las fijaciones de la tasa de interés sobre los préstamos en un nivel nominal correspondiera a la fijación de una tasa de interés real negativa. Este enorme subsidio implícito al uso del capital desvió los recursos de sus usos más rentables hacia los usos que quisieran darle quienes, por su mayor acceso al sistema bancario, pudieron disponer de tales recursos.

Desde fines de 1973, los precios y la tasa de interés están libres. Al mismo tiempo, se han dado los pasos requeridos para minimizar la interferencia del estado en el desarrollo de la iniciativa privada. Los empresarios privados encuentran hoy sólo las

/regulaciones estatales

regulaciones estatales más indispensables para el desempeño de sus labores y desarrollan aquellos proyectos que aparecen rentables, de acuerdo con los precios que los productos e insumos alcanzan en el mercado, libres de interferencia.

C. Distorsiones en la estructura tributaria

La estructura tributaria evolucionaba erráticamente, en respuesta, por una parte, a la necesidad de aumentar la recaudación, lo que llevaba a un aumento en las tasas de impuesto aplicadas en algunos sectores y, por otra, a las constantes presiones de otros sectores para obtener exenciones y franquicias.

Esto causó fuertes distorsiones que postergaron el desarrollo de algunos sectores en beneficio de aquéllos que en este proceso resultaron favorecidos. A fin de solucionar este problema se ha efectuado una profunda reforma tributaria, que elimina las exenciones y franquicias y sustituye los impuestos indirectos por un impuesto al valor agregado. La estructura tributaria es hoy menos distorsionadora y, dadas las especiales características del impuesto al valor agregado, evita la evasión.

D. Inflación

Como resultado de los déficit de operación de las empresas estatales, de las presiones por obtener franquicias tributarias, de la fuerte evasión ocasionada por tasas de impuestos excesivas en algunos sectores y de una presión a un aumento permanente en el gasto social, el país sufrió una inflación crónica que lo ha acompañado a lo largo de los cuatro últimas decenios. Entre 1950 y 1970, la tasa promedio de inflación anual fue de 32%. En el año 1973, esta tasa alcanzó al 508%. En 1978, se habrá reducido a una cifra cercana al 30%. Esto muestra la seriedad con que se ha enfrentado el problema inflacionario y los avances logrados en el programa de estabilización monetaria.

/Hasta aquí

Hasta aquí, se ha destacado el estancamiento económico como factor general que explica la extrema pobreza en el país. Asimismo, se han enumerado las medidas correctivas aplicadas en relación a las causas fundamentales de ese estancamiento y que permiten esperar una tasa de crecimiento más alta y sostenida que la histórica. Es evidente que el mayor nivel de ingreso en el país permitirá obtener más recursos económicos para destinar a la erradicación de la extrema pobreza.

2. Factores específicos determinantes de la extrema pobreza

Se ha señalado la relación entre algunas políticas fundamentales mantenidas en el país a lo largo de un período de cuatro decenios y el estancamiento económico causado por ellas. Sin embargo, se puede avanzar en el análisis para ver como estas políticas, que frenaron el crecimiento nacional, tuvieron, además de sus efectos generales en este sentido, una incidencia determinante en la situación postergada vivida por los sectores trabajadores del país. En esencia, la estructura económica chilena inducía a las empresas a desarrollar procesos productivos intensivos en el uso de capital. Los elementos que incidieron en estructurar la producción sobre tal base son los siguientes:

A. Alta estructura tarifaria

Esta política, ya mencionada, significó que el país destinara una importante fracción de sus recursos a la producción de bienes sustitutos de importaciones, en vez de asignarlos a la producción de bienes exportables. Estudios efectuados en Chile demuestran que los productos sustitutos de importaciones son, en general, intensivos en el uso de capital en relación con los productos de exportación. Así, el proteccionismo significó que, en cada nivel de producción, la contratación de mano de obra resultante fue menor que la que habría

/existido en

existido en ese nivel, si la economía hubiera estado orientada a las exportaciones. Esto, obviamente, afectó al nivel de ingresos de los sectores trabajadores, ya fuese a través de menores remuneraciones para los trabajadores más calificados o de la simple carencia de empleo para los menos calificados.

B. Importación de bienes de capital con dólar subsidiado

Junto con mantener una alta estructura de aranceles aduaneros para las importaciones, se siguió, hasta 1973, una política de aranceles y tipos de cambio reducidos para la importación de bienes de capital. En esta forma se subsidió el uso del capital en los procesos productivos y, por ende, la sustitución de mano de obra por capital.

C. Fijación de la tasa de interés

La fijación de la tasa de interés en un nivel real negativo tuvo dos efectos:

a) Desincentivó el ahorro, lo que significó menores niveles de inversión en el país, y

b) Incentivó el desarrollo de proyectos que usaban intensivamente capital, dado que quienes requerían los recursos financieros los obtenían a tasas de interés negativas.

Este es el tercer elemento que explica porque la demanda por trabajo permanecía deprimida, mientras proliferaban las actividades independientes de quienes, no teniendo acceso a un trabajo remunerado, desarrollaban las llamadas labores "por cuenta propia". Ha sido en este sector de los "trabajadores por cuenta propia" donde se ha concentrado la extrema pobreza.

D. Altas cotizaciones previsionales

La seguridad social descansó para su financiamiento en las cotizaciones previsionales, que equivalen a un impuesto a la contratación de mano de obra.

/Las tasas

Las tasas de cotizaciones previsionales eran superiores al 60% en 1973. Esto se traducía en menor contratación de trabajadores y menores salarios líquidos. Nuevamente, había aquí un incentivo para sustituir mano de obra por capital.

Entre 1973 y 1978, las tasas de cotizaciones previsionales han sido reducidas desde el 60% a un 34%. Las recaudaciones que antes provenían de esta fuente han sido sustituídas por rentas generales de la nación, obtenidas a través de tasas de impuestos que no se aplican a la contratación de mano de obra.

Se han analizado los correctivos aplicados a fin de eliminar las causas del estancamiento económico y de la extrema pobreza. La solución de fondo, si bien no inmediata, del problema de la extrema pobreza surgirá como resultado del crecimiento de la economía, que llevará a una mayor demanda por trabajo y a la eliminación de las distorsiones que inducían a una intensidad artificialmente alta en el uso del capital.

Después de cinco años de acción en el campo económico, se puede señalar que la estructura básica de la economía chilena es más sana y está en condiciones de lograr una tasa de crecimiento alto y sostenido.

Este es el efecto esperado de las políticas aplicadas para eliminar el proteccionismo, liberar la iniciativa privada, reducir el papel jugado por el estado en la economía, eliminar las trabas burocráticas, perfeccionar el funcionamiento del sistema de precios y de mercado de capitales, corregir las distorsiones resultantes de la estructura tributaria, etc.

Estas son políticas ya aplicadas y que dejan ver resultados. Al mismo tiempo, ya se han tomado las medidas para que, en cada nivel de producción, la contratación de mano de obra resultante sea la mayor posible.

/Este conjunto

Este conjunto de medidas tiende a que, a través del tiempo, sea cada vez menor el sector de la población en condiciones de extrema pobreza. La mayor demanda por mano de obra irá incorporando a más chilenos a los beneficios del desarrollo económico y social.

Sin embargo, la extrema pobreza existe y, si bien es fundamental crear las condiciones para que el sistema económico lo haga desaparecer, es aún más urgente adoptar ahora medidas que alivien la situación de los extremadamente pobres y permitir a éstos incorporarse productivamente a la fuerza de trabajo nacional.

Este es el objeto inmediato de los programas de redistribución de ingresos que se presentan a continuación.

/3. La

3. La redistribución del ingreso como mecanismo de erradicación de la extrema pobreza

La eficiencia de los programas de redistribución de ingresos le da la conjugación de tres elementos:

A. El grado de progresividad de la estructura de impuestos; esto es, garantizar que la recaudación tributaria proviene de quienes tienen más ingresos, a fin de que efectivamente el proceso sea redistributivo.

B. El grado de progresividad en la distribución de los bienes y servicios otorgados a través de los programas sociales; o sea, garantizar que los beneficiarios de los programas sean efectivamente los grupos más necesitados.

C. El contenido de los programas sociales. La calidad de la educación, salud, programas de distribución de alimentos, etc., debe ser tal que la población beneficiada, junto con percibir una ayuda inmediata para sus problemas contingentes, pueda ir aumentando su capacidad de evolucionar desde su actual situación de marginalidad y falta de productividad hacia otra en la que pueda incorporarse a labores productivas, autogenerando el ingreso que le permita salir definitivamente de la extrema pobreza.

Las principales políticas aplicadas al perfeccionamiento de los programas de redistribución de ingresos son las siguientes:

A. Progresividad en la estructura de impuestos

Se puede clasificar los impuestos en tres grandes categorías:

- Progresivos

  Tributan proporcionalmente más quienes tienen mayores ingresos

- Neutros

  La tributación, como proporción del ingreso, es la misma para cualquier tramo de ingreso

- Regresivos

/Tributan proporcionalmente

Tributan proporcionalmente menos quienes tienen más ingresos.

La práctica tradicional en el país era emitir dinero para financiar un aumento en el gasto público. La inflación consiguiente, al reducir el poder de compra de la población, determinaba una liberación de los recursos utilizables en la producción de los bienes y servicios que hubiera demandado la población, destinándolos a la producción de los bienes demandados a través del mayor gasto público. En este sentido, la inflación es un impuesto que disminuye el poder de compra de la población y permite financiar el mayor gasto público. Es un análisis ya conocido el que concluye que el impuesto-inflación por aplicarse sobre los saldos monetarios es pagado por quienes tienen una mayor fracción de sus activos en forma de dinero. Ahora bien, es evidente que, a menor nivel de ingreso, es mayor la fracción de los activos mantenida en forma de dinero. Así, el impuesto-inflación es, tal vez, el más regresivo de los impuestos existentes.

Las cotizaciones previsionales, por ser un impuesto a la contratación de mano de obra, son también un impuesto altamente regresivo.

Resultado de la caída en la tasa de inflación y de la rebaja en las tasas de cotizaciones previsionales, en 1977, la incidencia de estos impuestos se habría reducido de 67,3% a 36.6% de las recaudaciones, y seguirá bajando a fin de minimizar el peso relativo de los impuestos regresivos. Esta situación se puede observar en el Cuadro 1, que muestra la evolución de la estructura tributaria.

Por otra parte se aprecia que los impuestos netamente progresivos, como son el Impuesto a la Renta y el Impuesto a los Bienes Raíces, han aumentado su peso relativo del 10,5%, en 1973, al 15,8% en 1977.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) ha pasado a constituirse en elemento básico de la estructura tributaria con una importancia creciente, superada, en 1977, sólo por las cotizaciones previsionales.

/CUADRO 1

CUADRO 1

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

	1973	1974	1975	1976	1977
IMPUESTOS REGRESIVOS	67,3	51,1	44,3	38,4	36,6
Impuesto-inflación	51,5	25,1	17,8	11,9	6,4
Cotizaciones previsionales	15,8	26,0	26,5	26,5	30,2
IMPUESTOS PROPORCIONALES	12,7	16,7	17,5	21,4	24,7
Impuesto a la compraventa I.V.A.	12,7	16,7	15,7	21,4	24,7
IMPUESTOS PROGRESIVOS	10,5	15,2	19,1	19,1	15,8
Impuesto a la Renta	10,1	14,6	16,9	16,7	13,3
Impuesto a los bienes raíces	0,4	0,6	2,2	2,4	2,5
OTROS IMPUESTOS	9,5	17,0	19,1	21,1	22,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

/Las cifras

Las cifras presentadas indican claramente la profundidad alcanzada por las reformas tributarias orientadas a dar una mayor progresividad al sistema de recaudación de impuestos.

B. El grado de progresividad en la distribución de los beneficios otorgados por los programas sociales:

- Vivienda

Tradicionalmente en Chile se canalizaron subsidios estatales a la adquisición de viviendas a través de otorgar préstamos a una tasa de interés subsidiada. De esta forma el monto del subsidio era estrictamente proporcional al monto del préstamo obtenido. Así, quienes por tener más ingresos optaban a un préstamo mayor para adquirir una vivienda más costosa recibían un mayor subsidio. Viceversa, quienes por sus escasos recursos sólo optaban a un pequeño préstamo recibían también un subsidio mínimo.

La efectividad de los programas de subsidio a la vivienda era muy baja por cuanto sólo una pequeña fracción del total de los recursos otorgados a los grupos más necesitados.

A fin de lograr un mayor avance de progresividad se aplicó una política caracterizada esencialmente por dos aspectos:

i) Sólo pueden optar al subsidio quienes lo requieran para financiar casas de tamaño mínimo. Esto elimina automáticamente a los sectores de más ingresos como potenciales beneficiarios y concentra el subsidio en los sectores más desposeídos.

ii) El subsidio es un monto por persona lo que simplifica el procedimiento de concesión del subsidio, transformándolo en la simple entrega de un documento que el vendedor de la vivienda puede hacer efectivo en el sistema bancario.

/De esta

De esta forma, se evita que los fondos otorgados para la vivienda sean utilizados para otros fines.

Esta política está en plena vigencia y ha demostrado excelentes resultados en el sentido requerido, a saber, canalizar el apoyo estatal a los grupos más necesitados.

- Educación

En el año 1973, el 51,6% de los fondos fiscales asignados a educación era usado para financiar la educación superior universitaria. Es para todos claro que, en países como los latinoamericanos, los alumnos de educación superior provienen de los niveles socio-económicos medio y alto, y, sólo excepcionalmente, del sector más necesitado de la población. Más aún, la educación universitaria significa, para quienes la reciben, un fuerte aumento de sus ingresos al egresar, en comparación a los que habrían tenido de no pasar por el proceso de educación superior. De modo que, potencialmente, sería posible, a través de un sistema de préstamos, lograr el autofinanciamiento de la educación superior, liberando así los recursos fiscales para destinarlos a la educación básica y a la media, que benefician a los grupos de menos recursos.

A lo largo del último lustro se ha ido restringiendo el presupuesto de la educación superior, financiándose ésta, en una medida cada vez mayor, a través de matrículas pagadas por los alumnos.

Así, se han liberado recursos para los restantes tipos de educación. En el año 1977, de los recursos fiscales destinados al sector de la educación, un 36% se asignó a la educación superior; 15% a la educación media, y 49% a la educación básica. Estas cifras demuestran la mayor progresividad en la distribución de los subsidios estatales en el área de la educación.

/- Salud

- Salud

Al igual que en los sectores educación y vivienda, en el sector de la salud, el presupuesto era tradicionalmente asignado a programas carentes del grado de progresividad requerido para avanzar en el proceso de erradicación de la extrema pobreza. Así, existía una marcada tendencia a financiar la adquisición de equipos médicos modernos y sofisticados que permitieran a la estructura hospitalaria chilena estar en condiciones de practicar una medicina que incorporara las últimas innovaciones técnicas, pero, al mismo tiempo, incapaz de garantizar un nivel de atención mínimo a la gran masa de la población.

En el quinquenio que expira, el presupuesto del sector de la salud refleja una fuerte reasignación de recursos, desde estos programas de modernización de la atención médica hacia programas técnicamente menos sofisticados pero de un impacto muy superior sobre las condiciones de salud de la población chilena de escasos recursos. En esta nueva orientación, se ha dado gran importancia a la dotación de policlínicos, en la periferia de los centros urbanos, y de postas rurales, desde donde se llevan a cabo en forma intensa programas de prevención y recuperación de las enfermedades que más afectan al nivel de salud de la población.

- Nutrición

El desarrollo integral del niño y su comportamiento a lo largo de la vida, se ven directamente influídos por el estado nutricional de sus primeros años. Una adecuada alimentación unida a un conjunto de otros factores contribuye a la productividad de la persona y a sus posibilidades de bienestar. En cambio, si el problema no se ataca a tiempo, el daño sociogénico por él producido

/llega a

llega a ser irrecuperable, con la consiguiente alta probabilidad de que el niño en el futuro no sea capaz de superar su situación inicial de extrema pobreza.

Así, el Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (CONPAN) fue creado el año 1974 con el objetivo de estudiar una política nutricional y coordinar su aplicación en los diferentes sectores comprometidos. La política vigente está dirigida a mejorar la disponibilidad, producción y distribución de alimentos, y a mejorar la educación nutricional de la población.

Entre los principales programas y proyectos que se están realizando en el área nutricional se pueden señalar los siguientes:

1. Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) que distribuye gratuitamente leche y alimentos infantiles a niños de 0 a 6 años, a nodrizas y a embarazadas. Durante 1977, este programa distribuyó más de 31.000 toneladas de leche y alimentos infantiles enriquecidos.
2. Programa de reparto de desayunos y almuerzos a escolares de bajos recursos, a través de la Junta de Auxilio Escolar y Becas, que opera en más de 7.000 establecimientos educacionales.
3. Tratamiento a desnutridos, en grados 1 y 2, que busca la complementación alimenticia para el niño y su grupo familiar y que, en 1977 cubrió a 150.000 familias.
4. Tratamiento a niños con desnutrición grave, que opera por intermedio de la Corporación Nacional para la Nutrición Infantil, en 22 centros que funcionan a lo largo del país.
5. Programa de Jardines Infantiles. Estos, además de sus funciones propias, han probado ser un mecanismo eficiente para garantizar una alimentación adecuada para los preescolares en situación de extrema pobreza.

/Chile había

Chile había experimentado en el pasado con programas relativamente incompletos y faltos de coordinación en un intento de mejorar la situación alimenticia de los menores.

Las experiencias, buenas y malas, han servido como base para el perfeccionamiento de los programas mencionados que, en forma científica, canalizan cuantiosos recursos a la superación del problema de la desnutrición. La plena efectividd de los programas de salud y educación como mecanismos para aumentar la productividad de la población y así eliminar la marginalidad económica y social, se logra sólo si la población beneficiaria de dichos programas está física e intelectualmente apta lo que da todo su sentido a los programas nutricionales.

En el Cuadro 2 se presentan cifras que indican la efectividad de los programas de salud y nutrición, en términos de mejorar la situación en materia de salud de la población chilena.

/CUADRO 2

CUADRO 2

EVOLUCION DE INDICADORES DE SALUD

	1973	1974	1975	1976	1977
Tasa natalidad 1/	27,9	26,6	25,0	23,7	22,8
Tasa mortalidad 1/	8,4	7,8	7,2	7,6	6,9
Tasa mortalidad infantil 2/	65,2	63,3	55,4	54,0	47,6
Tasa mortalidad menores 28 días 2/	27,0	25,8	24,8	23,6	20,7
Tasa mortalidad prenatal	35,8	34,3	33,6	30,5	27,7

1/ Tasa por cada 1.000 habitantes

2/ Tasa por cada 1.000 nacidos vivos

/- Empleo

- Empleo y Capacitación Laboral

A partir del año 1973, se han aplicado medidas muy importantes en el campo laboral. De éstas, algunas responden a la necesidad de disminuir la desocupación o aliviar sus efectos negativos sobre los trabajadores y sus familias. Otras tienen carácter permanente y constituyen el complemento al resto de los programas sociales mencionados.

Entre 1973 y 1976, el país experimentó una profunda crisis económica, tanto por el desequilibrio financiero de los años 1970 a 1973, como por el profundo deterioro en los términos de intercambio producido en 1975. Lo anterior determinó un aumento en la tasa de desocupación en el país, situación que ha sido enfrentada con medidas de carácter transitorio, como las siguientes:

1. Programa de Empleo Mínimo. Consiste en una ocupación remunerada con un ingreso mínimo, ofrecida a cualquier persona desocupada y que no reciba subsidio de cesantía. Además, quienes laboran en este programa, reciben ayuda consistente en alimentos, atención médica y becas de capacitación. A través de este programa se llegó a dar empleo a 210.000 trabajadores en noviembre de 1976, cifra que ha ido disminuyendo junto con la tasa de desocupación.

2. Subsidio a la contratación adicional de mano de obra. Este mecanismo temporal tiene por objeto atenuar el problema del desempleo, sirviendo al mismo tiempo como contrapeso a las distorsiones que aún subsisten en el mercado del trabajo (tasa de cotización previsional de 34%) y que desincentivan la contratación de mano de obra. Inicialmente, este subsidio fue establecido en un 50% del salario mínimo vigente, para

/luego disminuir

luego disminuir al 30%, debido a la mejoría paulatina de la situación ocupacional. El año 1977 se canceló un total de 486.500 subsidios mensuales en el país.

En cuanto a medidas permanentes en el mercado laboral, se pueden mencionar las siguientes:

1. Creación de subsidios de cesantía para obreros. Curiosamente, la legislación chilena existente hasta 1973, contemplaba solamente subsidios para los empleados. Dado lo injustificado de esta discriminación, se creó el subsidio de cesantía para obreros a fines de 1973.
2. Igualdad en la asignación familiar para empleados y obreros. A fin de concentrar los subsidios en los sectores de menos recursos, se aumentó la asignación por carga familiar de los obreros, de modo de igualarla a la que reciben los empleados.
3. Creación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Uno de los problemas que disminuye la posibilidad de obtener un empleo lo constituye la falta de preparación de los individuos. Por lo tanto, con el afán de lograr el objetivo de otorgar igualdad de oportunidades a los chilenos y de crear las condiciones para que puedan generarse ingresos por sí mismos, el Supremo Gobierno ha venido continuamente fomentando la capacitación.

   El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) administra un programa de becas que está orientado especialmente hacia aquellas personas que buscan trabajo por primera vez y hacia quienes se encuentran cesantes; además fomenta, aprueba y supervigila las acciones realizadas por las empresas en el marco del Estatuto de Capacitación y Empleo, el que permite descontar de impuestos los gastos en estos cursos, hasta un máximo del 1% de las remuneraciones imponibles pagadas a los trabajadores.

/Durante 1977,

Durante 1977, el SENCE capacitó a más de 95.000 trabajadores, de los cuales 40.000 se beneficiaron del programa de becas que este Servicio administra.

4. Los recursos destinados al desarrollo social

Las medidas aplicadas para eliminar las trabas al crecimiento económico del país (I), para corregir las distorsiones que llevaban a una demanda por trabajo deprimida (II) y a aumentar la progresividad del sistema de redistribución de ingresos (III), implican un gran esfuerzo técnico. Esto significa recursos humanos abocados a la planificación del desarrollo social. Este ha sido un elemento importante en el diseño de la actual política y el perfeccionamiento de los cuadros técnicos permitirá alcanzar un grado aún mayor de efectividad en el logro de los objetivos que el país se ha propuesto.

Junto con esto, se han dedicado cuantiosos recursos materiales a los programas de erradicación de la extrema pobreza. Es indudable que modificar la canalización de recursos desde programas tradicionales hacia otros cuyos beneficiarios son los extremadamente pobres envuelve un costo político. Sin embargo, el gobierno ha establecido como su obligación moral la erradicación de la extrema pobreza como primer paso en la construcción de la sociedad que se desea para Chile. Por esto, a pesar de la grave crisis vivida por el país, se han ido destinando fracciones del producto geográfico bruto cada vez mayores al desarrollo social.

El porcentaje del gasto fiscal destinado a fines sociales ha subido desde el 41% en 1970 hasta 51,8% en 1977, y el 53,9% en 1978. Con ésto el porcentaje del producto geográfico bruto destinado a fines sociales ha aumentado desde 9,5% en 1970, a 11,6% en 1977, y al 12,3% en 1978. (Véase el cuadro 3).

/CUADRO 3

CUADRO 3

GASTO DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO, GASTO FISCAL Y GASTO SOCIAL

(En millones de dólares de 1976)

	1970	1973	1977	1978 1/
Gasto del P.G.B.	8.874	9.202	9.423	9.988
Gasto Fiscal	2.071	3.806	2.154	2.272
Gasto Social	839	1.042	1.094	1.224
Gasto Fiscal / G.P.G.B. (%)	23,3	41,4	22,9	22,8
Gasto Social / G.P.G.B. (%)	9,5	11,3	11,6	12,3
Gasto Social / Gasto Fiscal (%)	40,5	27,4	50,8	53,9

1/ Cifras estimadas

ECUADOR

LA INTEGRACION DE LAS VARIABLES SOCIALES EN LA PLANIFICACION

I. INTRODUCCION

Uno de los desafíos más importantes y complejos que enfrenta hoy el mundo en desarrollo, es cómo llevar a cabo un proceso de desarrollo que logre satisfacer las necesidades básicas de todos en el menor tiempo posible. La preocupación por el desarrollo presente en el período de post guerra, se tradujo en políticas globales de desarrollo, que se basaban en los siguientes supuestos:

a) Altas tasas de inversión se traducirían en un rápido crecimiento del PIB,

b) Los beneficios de un crecimiento acelerado, se "filtrarían" gradualmente a toda la población, traduciéndose en incrementos del ingreso per cápita lo que a su vez,

c) Mejoraría las condiciones de vida de los sectores más pobres.

La estrategia de filtración gradual, que suponía que un crecimiento económico en constante incremento produciría por sí sólo el bienestar de los pobres, ha demostrado ser demasiado lenta e inadecuada por razones tanto éticas como económicas y políticas. Indudablemente, una estrategia de desarrollo económico que concentraba tanto las estructuras impositivas como las políticas comerciales, y de gasto público del Estado en el desarrollo de un sector industrial moderno y capital intensivo, no logró un impacto decidido sobre las perspectivas de los sectores de pobreza urbanos (desempleados, subempleados y autoempleados en el sector servicios y en el de manufacturas tradicionales) y rurales. En lo que concierne a América Latina, los Gobiernos de la región, cuyos representantes se reunieron en Quito en marzo de 1973 para evaluar el progreso de la Estrategia Internacional de Desarrollo, acordaron entonces que "el crecimiento económico.....no siempre ha resultado en cambios cualitativos de significación en términos de bienestar humano y justicia

/social"

social" [1] El creciente consenso de que el desarrollo equitativo no es corolario automático del crecimiento económico ha contribuído a que se preste cada vez más atención a la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo, orientadas hacia el logro de una mejor distribución de los beneficios del crecimiento, y no solamente a este último. Se requieren nuevos conceptos de desarrollo, que reconozcan que son las personas, y no los países, quienes constituyen el objetivo central del progreso económico y que, además, los aspectos sociales y económicos están indisolublemente ligados y, por lo tanto, debe impulsarse el desarrollo social no sólo por su bondad en sí, sino además como factor concomitante al proceso de desarrollo. Indudablemente la elaboración de nuevas estrategias de desarrollo equitativo, dada su complejidad, representa un enorme desafío para la planificación. No se trata sólo de reconocer los méritos que entraña adoptar este nuevo enfoque, sino además y fundamentalmente, se trata de comprender lo que esto implica en cuanto a la formulación de nuevos mecanismos e instrumentos de política para su implementación eficaz.

A partir del reconocimiento de que anteriores estrategias de desarrollo no habían logrado un impacto positivo sobre la mayoría de la población, la determinación del Gobierno Ecuatoriano de implementar una nueva estrategia de desarrollo basado en el principio de equidad, se tradujo en la formulación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977. El objetivo principal del Plan se definió con claridad" "mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano principalmente la de aquellos sectores que hoy se encuentran sumidos en la más absoluta pobreza..." [2] así como lograr altas tasas de

---

1/ ONU/CEPAL, Evaluación de Quito, primer bienio de la Estrategia Internacional de Desarrollo, 1973, p.3.

2/ Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, resumen general, pág. 4

/crecimiento económico

crecimiento económico. Una serie de políticas fueron propuestas en el Plan a fin de reorientar el comportamiento de la economía y la sociedad de modo de conformar, hacia fines de la década una nueva estructura económica capaz de proveer satisfacción adecuada a los requerimientos básicos de la población en lo concerniente a empleo productivo, educación, salud, nutrición, vivienda, saneamiento ambiental, etc.

A pesar de los enormes esfuerzos desplegados en estos cinco años, el alto énfasis que se le otorgara a la problemática social y el progreso obtenido se advierte la persistencia de los principales problemas sociales que afectan a los sectores más pobres de la población. Los indicadores disponibles demuestran que, por ejemplo, la distribución del ingreso ha mejorado en las áreas urbanas, observándose un considerable incremento de los grupos de ingreso medio entre 1973-77. Es posible afirmar que gran parte de la población urbana se encuentra hoy en mejor situación que a comienzos de la década. Sin embargo, los beneficios del crecimiento económico no se han extendido en forma significativa a los sectores más pobres urbanos y rurales de la población.

Indudablemente, los obstáculos para la implementación efectiva de estrategias de desarrollo equitativo son muchos, y tienen que ver con factores macroeconómicos, tecnológicos, administrativos, etc., cuya discusión trasciende los límites de esta ponencia. Desde el punto de vista de la planificación, sin embargo, estos obstáculos y limitaciones tienen que ver, en última instancia, con la forma en que se conceptualizan los enfoques y se elaboran las metodologías correspondientes.

El tema de esta ponencia es la integración de los aspectos sociales a la planificación global de desarrollo, entendidos aquellos como variables que se relacionan o tienen que ver con el bienestar de los seres humanos como miembros de la sociedad, y sobre las cuales es posible una acción

/estatal. Actualmente

estatal. Actualmente la Junta de Planificación se encuentra dedicada a la tarea de elaborar la Estrategia de Desarrollo que enmarcará el desarrollo del país durante los próximos 5 años. En la realización de este cometido se está poniendo mucho énfasis a nivel conceptual, en la necesidad de diseñar una estrategia adecuada (para la elaboración de la Estrategia). El propósito central de esta ponencia, por lo tanto, es el de proveer un análisis de los enfoques, metodologías y marcos de referencia de que debe disponer una entidad planificadora a fin de lograr una integración adecuada de las variables sociales a la planificación de desarrollo, entendiendo como "adecuada" una estrategia de dentro de un contexto político y una maquinaria administrativa que la sustente, puede maximizar la efectividad de los resultados. La discusión se centrará, por lo tanto, en los instrumentos analíticos que se pueden utilizar a fin de maximizar la eficacia de una estrategia que pretende lograr un impacto decisivo sobre la problemática social, partiendo del supuesto básico de que en la ausencia de un marco conceptual y metodologías adecuadas, poco se puede hacer para planificar un ataque sistemático y coherente contra los males sociales que se pretenden afectar.

Pensamos que los enfoques discutidos en esta ponencia serán de interés para otros países de la región. Si bien es cierto que todo país abocado a una estrategia de desarrollo orientada a la equidad parte de un conjunto singular de condiciones -como resultado de grandes diferencias, no sólo con respecto a factores dados tales como tamaño geográfico y disponibilidad de recursos, sino también en lo concerniente a la incidencia de la pobreza, distribución del ingreso, y grado de éxito alcanzado en términos de crecimiento económico y de incremento de los niveles de vida de la población- los problemas sociales que los planificadores ecuatorianos debemos enfrentar no son únicos en el contexto de la región. Por ello, confiamos que la discusión que a

/continuación abordaremos

continuación abordaremos será relevante asimismo para otros países de América Latina y El Caribe.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: la Primera Parte discute la experiencia del desarrollo social en el Ecuador desde 1972, describe sus principales resultados, e identifica las áreas prioritarias de política para la planificación futura. En la Segunda Parte, que constituye la parte medular de la ponencia, se discuten los enfoques y metodologías propuestas para integrar las variables sociales a la planificación de desarrollo, así como también sus implicaciones generales de política. En la tercera y última parte del trabajo se presenta un resumen general de la ponencia y las correspondientes conclusiones.

/II. LA

II. LA INTEGRACION DE LAS VARIABLES SOCIALES A LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

FASE 1: ENFOCANDO LOS ASPECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO, LA EXPERIENCIA ECUATORIANA, 1973-1977

El desarrollo de la economía ecuatoriana durante el período del Plan (1973-77), se caracterizó por un enorme dinamismo que contrastó con el comportamiento económico pasado. Impulsado por la producción y comercialización del petróleo que se inició a comienzos de la década de los 70, el crecimiento económico registrado sobrepasó las expectativas iniciales [1/] y la capacidad financiera del país para impulsar el proceso de desarrollo, se vió enormemente fortalecida.

A partir de 1972, se prestó además gran atención al logro de una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico. El Plan de Desarrollo 1973-77 tradujo la preocupación del Gobierno de las Fuerzas Armadas por obtener un desarrollo equitativo, en políticas dirigidas a lograr una menor distribución del ingreso, incremento del empleo productivo y mayor acceso a los servicios básicos por parte de los sectores más pobres de la población. La acción del desarrollo contuvo, así, un componente social bastante mayor que en el pasado y, por la primera vez, cerca del 30% del presupuesto nacional fue destinado a programas de desarrollo social, particularmente en educación y salud.

Los enormes esfuerzos desplegados y el progreso logrado no significan, sin embargo, que el objetivo de repartir más equitativamente los beneficios de crecimiento económico se haya concretado con el vigor deseado. A fin de proveer una idea general sobre el impacto de estos esfuerzos, discutiremos brevemente lo sucedido en cuanto a distribución del ingreso, empleo y difusión de servicios básicos en general.

1/ Entre 1973 y 77 el producto nacional bruto creció a una tasa promedio anual de 11,4% en términos reales (a precios de 1970).

/Distribución del

Distribución del Ingreso

Las metas de ocupación, distribución del ingreso y reducción de la pobreza; que se afrontarían conjuntamente con políticas de empleo, reforma agraria, reforma fiscal, etc. y los programas de los diferentes sectores productivos de la economía no se establecieron a nivel de áreas rural y urbana, por lo que dificultó la evaluación de la distribución del ingreso, puesto que los datos existentes corresponden al sector urbano.

Al respecto, la información que aparece en el Cuadro N° 1 de la distribución del ingreso en el área urbana sugiere que las mejores registradas en la distribución del ingreso entre 1968-75 fueron significativas, y consisten básicamente, en una expansión considerable de los sectores de ingreso intermedio en el área urbana. El notable crecimiento de los grupos de ingreso medio-bajo y medio propiamente dicho (el segundo y tercer niveles en el cuadro) con ingresos que van desde los 10.500 sucres hasta los 90.000 sucres anuales, queda claramente establecido. Mientras que en 1968 éstos representaban 54% de la población urbana perceptora de ingresos, para 1975 representaban algo más del 70% sin duda, un cambio importante. Los datos que aparecen en el cuadro 1 sugieren además que estas mejoras se debieron más a un rápido incremento de las oportunidades de empleo con mayores requerimientos de calificación - como resultado del dinamismo de la economía y del énfasis puesto por la política estatal en la inversión pública y en apoyar la inversión privada - que a un incremento generalizado de los sueldos de los sectores de ingresos bajos-medios y medios durante el período en cuestión. 1/ El

---

1/ Los datos consignados en el Cuadro 1 parecen sugerir que, en general la política salarial no logra evitar el estancamiento de los salarios reales, ni quizás deterioro. Los incrementos del salario mínimo en el período no fueron suficientes para contrarrestar los efectos de la inflación. Mientras que el incremento de salario mínimo fue de 100% entre 1973-1976, el índice de precios al consumidor creció en 73%.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AREA URBANA: POBLACION OCUPADA POR ESTRATOS DE INGRESO, 1968 Y 1975

(Datos en millones de sucres a precios de 1972)

Remuneración anual (sucres)	1968						1975						
	Número de personas	Ingreso total	Ingreso promedio ocupado (S/.anual)	Número de personas	Ingreso total	$\frac{Y_{pl}}{Y_p}$ a/	Número de personas	Ingreso total	Ingreso promedio ocupado (S/.anual)	Número de personas (%)	Ingreso total (%)	Tasa de crecimiento del ingreso promedio	$\frac{Y_{pl}}{Y_p}$ a/
1. 0 - 10 500	246 319	1 454	5 903	42.8	12.1	0.28	225 200	1 192	5 293	26.7	5.5	-1.5	0.21
2. 10 500 - 40 000	262 187	5 319	20 287	45.5	44.1	1.03	473 880	10 410	21 968	56.2	48.1	1.1	1.17
3. 40 000 - 90 000	48 895	2 735	55 936	8.5	22.6	2.67	122 292	6 581	53 814	14.5	30.4	-0.5	2.09
4. 90 000 - 200 000	17 868	2 389	133 703	3.1	19.8	6.39	17 445	2 399	137 518	2.1	11.1	0.4	5.35
5. 200 000 y más	818	166	202 934	0.1	1.4	9.69	4 147	1 072	258 500	0.5	4.9	3.5	10.06
Total	576 087	12 063	20 940	100.0	100.0		842 964	21 654	25 688	100.0	100.0	3.0	

Fuente: INEC - Encuestas de Hogares 1968 y de Población y Ocupación 1975 área urbana.
Nota: Elaboración: Junta Nacional de Planificación.

a/ Relación entre el ingreso por ocupado del tramo y el promedio general de ingreso por ocupado.

/estrato de

estrato de bajo ingreso, aunque ligeramente reducido en número hacia 1975, vio deteriorado su ingreso real promedio (el ingreso real promedio de este grupo se redujo en un 10 por ciento en el período en cuestión), posiblemente como resultado de las mayores dificultades que enfrenta este sector (migrantes rurales, trabajadores sin calificación) para encontrar un empleo productivo y estable. En el otro extremo se encuentra el grupo de altos ingresos que en términos del incremento de su ingreso promedio es el más grande beneficiario del progreso obtenido en los últimos años. En cuanto al número de personas que se hallan en este estrato, el incremento es muy acelerado: de 1968 a 1975, la cifra se cuadruplicó. No se trata de magnitudes considerables como lo sugiere la muestra que aparece en el cuadro, pero la velocidad del aumento refleja cierta flexibilidad de la estructura social, que es en sí, digna de mención.

No existe información confiable sobre distribución del ingreso para el sector rural. Se estima, sin embargo, que cerca del 45 por ciento de la población rural puede clasificarse como pobre. 1/

Empleo

El Plan de Desarrollo 1973-77 identificó al desempleo y el subempleo como áreas de políticas altamente prioritarias. Para 1976 la población económicamente activa crecía a una tasa del 3.6 por ciento anual, más rápidamente que la tasa de crecimiento poblacional (3.4 por ciento anual). Debido más que nada al impacto de las migraciones del campo a la ciudad, la población económicamente activa en el sector rural creció a una tasa más lenta (1.7 por ciento). En el sector urbano, sin embargo, ésta creció a una tasa del 6 por ciento anual.

1/ JUNAPLA, Sección de Investigaciones Sociales, "Consideraciones para la Formulación de una Estrategia Social", mimeo.

/Los datos

Los datos sobre el empleo disponibles, se limitan a medir el desempleo abierto y no dice nada sobre la gama de situaciones de subempleo que afectan a los sectores pobres. Esto constituye una seria limitación de los datos disponibles, ya que, como todos sabemos, el problema del empleo en los países en desarrollo no es la falta de empleo entendida convencionalmente sino, de la ausencia de oportunidades de ingreso productivo de manera tal, que muchas veces largas horas de trabajo resultan en ingresos de muy bajo nivel.

Es evidente que, cuando el Plan de Desarrollo establecía como una de sus metas la incorporación de 550.000 personas a las actividades productivas, se planteaba también un esfuerzo por reducir sustancialmente el subempleo.

Las cifras que aparecen en el cuadro N° 2 revelan un crecimiento del desempleo abierto de casi 11.000 personas, lo que constituye en la práctica, dado el aumento de la población en el período, una tasa aproximadamente estacionaria de este tipo de desocupación. Si se tratara de una economía industrial, donde si es significativo medir la desocupación abierta, una tasa de 3.6 por ciento indicaría una situación de empleo aceptable. Entre 1973 y 1976 la economía tuvo la capacidad de proveer empleo a una cuantía de la mano de obra que es aproximadamente equivalente al incremento de la población activa, un resultado que no debe subestimarse. Crear 273,000 empleos en cuatro años no es un logro fácil. El problema, sin embargo, es saber la clase de ocupaciones que se han creado, porque los datos mencionados, como ya se ha dicho, sólo reflejan las variaciones en el desempleo abierto y no dicen nada respecto a las situaciones de subempleo que el Plan se proponía reducir. Sin embargo, hay indicios de que el problema del subempleo subsiste.

Como lo indican los datos que aparecen en el Cuadro N° 2, los sectores de la actividad económica donde se dan la mayoría de las ocupaciones creadas en el período, son el comercio (15.9 por ciento) y los

/Cuadro 2

Cuadro 2

POBLACION OCUPADA POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1972-1976

Actividad	1972	1976	Incremento absoluto	Porcentaje de incremento	Participación en el incremento (porcentaje)
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	896 848	917 736	20 888	2.3	7.7
Minas y canteras	5 335	6 162	827	15.5	0.3
Industria manufacturera	264 659	317 814	53 155	20.1	19.5
Electricidad, gas y agua	5 464	6 160	696	12.7	0.3
Construcción	70 367	95 993	25 626	36.4	9.4
Comercio	197 030	240 342	43 312	22.0	15.9
Transporte, almacenamiento y comunicación	55 260	59 913	4 653	8.4	1.7
Servicios	325 491	449 098	123 607	38.0	45.3
Población ocupada	1 820 454	2 093 218	272 763	14.98	100.0
Desempleo	67 613	78 455	10 842	16.0	
Población económicamente activa (PEA)	1 888 067	2 171 673	283 606	15.02	
Porcentaje de desempleados sobre PEA	3.58	3.61	+0.03	-	

Fuente: Encuestas de Hogares 1968-1975 y Censos de Población y Vivienda 1962-1974.

Nota: Elaboración: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

/servicios (45.3 por ciento),

servicios (45.3 por ciento), los cuales son precisamente los sectores que reúnen la mayoría de las situaciones de subempleo que existen en las áreas urbanas. En apoyo de esta inferencia, y como lo indica el cuadro 3, el comercio y los servicios son los dos sectores de la economía que registran el más bajo incremento en el valor agregado por persona activa entre 1972 y 1976. 1/

Los datos sobre empleo y valor agregado por persona apoyan la conclusión de que hubo una reducción en número pero un deterioro en la remuneración promedio de los estratos más pobres, sugiriendo además de que si hubo una disminución en el tamaño absoluto o relativo de esos grupos, esa disminución debió ser cuantitativamente poco importante. El problema de la distribución del ingreso y del subempleo subsiste y requerirá atención prioritaria en la futura planificación del desarrollo.

Nuevamente, existen pocos datos confiables sobre la situación del empleo en las zonas rurales del Ecuador. Se estima, sin embargo, que el subempleo afecta a una mayoría de la fuerza de trabajo rural que en 1974 representaba el 58 por ciento de la población económicamente activa. El subempleo conjuntamente con el alto grado de concentración de la propiedad agraria, la falta de acceso a los beneficios de la infraestructura y el crédito agrícola y las condiciones precarias de educación, salud y otros servicios básicos en el campo, contribuyen a explicar la persistencia de fuertes movimientos migratorios del campo a la ciudad (particularmente a Quito y Guayaquil).

1/ Por agregación de datos fue necesario incluir los transportes en este rubro.

/Cuadro 3

CUADRO 3

CAMBIOS EN EL VALOR AGREGADO POR PERSONA ACTIVA

(Sucres a precios de 1972)

	1972	1976	% de Incremento anual
Agropecuario	13.262	16.958	6.3
Manufacturas y Minas y Canteras	32.779	60.020	16.3
Construcción	28.138	42.597	10.9
Electricidad, gas y agua	100.476	157.792	11.9
Comercio, transporte y servicios	32.417	33.087	0.5

Fuente: Censos y Encuestas de población y ocupación

Elaboración: Junta Nacional de Planificación

/Servicios Básicos

Servicios Básicos

Las mejoras cuantitativas en cuanto a los servicios básicos, tales como: educación, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, acceso a los cuales es un determinante fundamental del bienestar, se aproximaron y en algunos casos sobrepasaron las metas contempladas en el Plan de Desarrollo.

A manera de ejemplo, y como lo indican los datos del cuadro N° 4, los servicios educativos se expandieron significativamente, sobrepasando las metas de escolarización propuestas en el Plan para los niveles secundario y superior, pero con escasas tasas de retención escolar para el nivel primario, particularmente en las áreas rurales donde el analfabetismo es aún considerable. Para el año del último censo (1974), habían en el Ecuador un millón de analfabetos aproximadamente, o sea el 26 por ciento de la población de 15 años o más concentrándose el 40 por ciento de esta cifra en las áreas rurales.

La mayor expansión relativa de la escolarización en los niveles secundario y superior sugiere que los mayores beneficiarios de la acción estatal en el campo de la educación, fueron, una vez más, los sectores de mediano ingreso. Debe mencionarse además, que la educación básica y no formal no recibieron la atención deseable, a pesar de que el Plan de Desarrollo señalara estas dos áreas como instrumentos claves para la obtención de un impacto inmediato en el desarrollo social.

En cuanto a vivienda, se realizó un esfuerzo importante de movilización de recursos, pudiendo afirmarse que se ha hecho más en estos 5 años que todo lo que otros gobiernos pueden haber conseguido en el pasado. Entre 1973 y 1976 se construyeron 175.000 unidades de vivienda, lo cual, a la escala del Ecuador, y en comparación a lo hecho en décadas anteriores, significa un esfuerzo significativo. De éstas, 101.000

/Cuadro 4

Cuadro 4

METAS Y LOGROS FISICOS DEL PROGRAMA DE EDUCACION PRIMARIA, MEDIA Y SUPERIOR, 1973-1977

Concepto	Primaria				Media				Superior			
	Año base 1972	Incremento planeado	Metas, logros	1973-1976 (porcentaje de ejecución)	Año base 1972	Incremento planeado	Metas, logros	1973-1976 (porcentaje de ejecución)	Año base 1972	Incremento planeado	Metas, logros	1973-1976 (porcentaje de ejecución)
Matrícula	1 100 264	309 944	241 424	77.9	267 925	106 705	162 942	152.7	62 334	37 010	107 839	291.4
Público	907 154	271 992	218 903	80.5	176 370	70 192	116 902	166.5	51 419	29 608	96 406	325.6
Particular	193 110	37 952	22 521	59.3	91 555	36 513	46 040	126.1	10 915	7 402	11 433	154.5
Profesores	28 510	7 745	7 763	100.2	18 498	4 609	6 873	149.1	5 337	1 948	...	...
Público	22 335	6 798	7 210	106.1	9 795	3 019	6 034	199.9	4 415	1 400	...	...
Particular	6 195	947	553	58.4	8 703	1 590	839	52.8	922	548	...	...
Aulas	26 514	6 807	4 094	60.1a/	6 786	1 907	1 598	83.8	...	...	...	...
Público	20 919	6 807	4 094	60.1	4 065	1 907	1 598	83.8	...	...	...	...
Particular	5 595	...	...	...	2 671	...	...	...	...	...	...	...
Relación alumno/profesor b/	39	39	37		14	16	17		12	14b/	...	...
Público	41	41	38		18	19	19					
Particular	31	32	32		11	12	14					
Relación alumno/aula b/	41	41	45		40	43	52					
Público	43	43	45		43	41	52					
Particular	35	...	...		34	...	...					
Egresados c/	103 950	490 662	498 184	101.5	21 191	90 571	107 782	119.0	3 880	22 800	30 593	134.2
Coeficiente de retención b/	41.0	46.9	49.2	104.9	44.8	51.9	51.0	98.3				
Coeficiente de escolarización b/	101.5	114.6	110.3	96.3	30.7	36.6	40.4	110.4	9.0	12.4	21.2	117.0

Fuente: Plan - Ministerio de Educación.
Nota: Elaboración: Junta Nacional de Planificación.
a/ Este porcentaje de ejecución se lo obtuvo tomando en cuenta sólo las aulas del sector público por carecer de información para el sector privado.
b/ Son cifras al año 1976 tanto planeadas como ejecutadas.
c/ Constituye el total de egresados del período.

/unidades fueron

unidades fueron el resultado directo de los programas de vivienda del sector público. Los programas de vivienda tuvieron un impacto positivo y directo sobre el 15 por ciento de la población total. Sin embargo, estos esfuerzos beneficiaron en un 98 por ciento en las áreas urbanas, y se concentraron en un 77 por ciento en Quito y Guayaquil, habiendo estado al alcance de los sectores de ingreso medio y alto, principalmente. Se estima que en el presente, el déficit de vivenda es 35.8 por ciento cualitativo y 12.4 por ciento cuantitativo en las áreas urbanas. En las áreas rurales, en contraste, el déficit cuantitativo es mayor (47.8 por ciento) que el cualitativo (24.1). 1/

En lo que al sector salud se refiere, los esfuerzos realizados no modificaron sustancialmente el cuadro de mortalidad y morbilidad típico de los sectores más pobres. La expectativa de vivienda al nacer, que constituye uno de los indicadores claves de los niveles de salud y nutrición, aumentó significativamente entre 1970 y 1975 (pasando de 56.1 años en 1970 a 60.0 años en 1975 para los hombres, y de 58.9 por años en 1970 a 62.6 años en 1975 para las mujeres). Sin embargo, el problema de las enfermedades típicas de los sectores mayoritarios, tales como las afecciones gastrointestinales que se originan a partir de deficiencias nutricionales, condiciones higiénicas precarias, vivienda inadecuada y actitudes tradicionales y adversas, subsiste aún. Este es el caso principalmente, en las áreas rurales, en las cuales para 1977 no más del 13 por ciento de la población tenía agua potable y únicamente 11 por ciento estaba cubierta por alcantarillado, con todas las consecuencias que estas carencias significan para la salubridad y la higiene.

En cuanto al contenido calórico de la dieta media del hombre ecuatoriano, de 1.911 calorías por día en 1968 la disponibilidad de alimentos existentes en 1974 significó un aumento de 2.330 calorías,

1/ El déficit cualitativo considera aquellas viviendas que serían aceptables si fuesen mejoradas. El déficit cuantitativo considera tan sólo aquellas viviendas clasificadas como desechables (ranchos, covachas, chozas y locales no destinados para vivienda).

/cantidad muy

cantidad muy cercana a la recomendación del Instituto Nacional de Nutrición, de 2.500 calorías por día. El déficit se redujo del 23.6 por ciento de la recomendación de 1968 a sólo el 6.5 por ciento en 1974. Sin embargo, subsiste un déficit nutricional serio en cuanto al contenido de proteinas de dicha dieta.

Este breve resumen permite apreciar que a pesar de los esfuerzos realizados dentro del marco del Plan de Desarrollo 1973-77, a fin de lograr una mejor distribución del ingreso y dar acceso al empleo productivo y los servicios básicos a toda la población ecuatoriana, poniendo especial énfasis en las necesidades socioeconómicas de los sectores poblacionales tradicionalmente desatendidos, los efectos de la acción realizada se han concentrado principalmente en las áreas urbanas, -particularmente en Quito y Guayaquil-, y dentro de estas áreas, son los sectores de ingreso medio y alto los que más se han beneficiado.

Desde el punto de vista de la planificación, el desafío inmediato a enfrentar radica en la formulación de los lineamientos estratégicos y en la identificación de instrumentos que la rápida incorporación de los sectores más pobres-urbanos y rurales al proceso de desarrollo requiere.

Sin duda, una serie de limitaciones de orden económico, tecnológico, administrativo y político han de haber incidido de forma tal, que los resultados obtenidos en el ámbito social no fueron de la magnitud deseada.

A pesar de su importancia, no entraremos aquí a un examen detallado de estos factores, ya que los que nos interesa en esta ponencia es focalizar en los aspectos de planificación. En este sentido, por lo tanto, y a nivel de la planificación, es probable que las limitaciones u obstáculos surgidos hayan estado relacionados en última instancia a problemas de carácter metodológico y conceptual. Es por ello que,

/en la

en la próxima fase de la estrategia orientada al desarrollo equitativo de la nación, la Junta Nacional de Planificación se propone otorgar un énfasis considerable al diseño de los instrumentos analíticos que permitan al planificador formular pautas de política orientadas a nivel de implementación a lograr un ajuste adecuado entre los objetivos y metas por una parte, y los resultados propuestos a fin de compatibilizar los mismos por otra en forma tal que el resultado de políticas globales diseñadas para beneficiar digamos, al 40% más pobre de la población, no redunde en cambio en beneficio de los sectores de medio y alto ingreso exclusivamente. Esencial para el éxito de este cometido, es la elaboración de un enfoque conceptual que enmarque adecuadamente el diseño de los programas de desarrollo social y que facilite la integración de los componentes sociales y económicos del desarrollo dentro de una estrategia que tienda a optimizar los resultados de la acción.

/II. LA

II. LA INTEGRACION DE LAS VARIABLES SOCIALES A LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO, SEGUNDA FASE: LA ELABORACION DE UN MARCO CONCEPTUAL

La experiencia histórica sugiere que la participación de los sectores más pobres en el proceso de desarrollo se ve obstaculizada principalmente por la falta de acceso de los mismos a los recursos productivos necesarios para generar un ingreso adecuado: la tierra, el crédito, empleos adecuados y servicios básicos. Los intentos tradicionales de incorporar a los sectores más pobres al proceso de desarrollo se han caracterizado por un enfoque parcial y sectorial. En la Junta Nacional de Planificación, estamos concientes de que las variables económicas y sociales constituyen un sistema, un todo integrado que debe ser enfocado como tal, y en consecuencia, los intentos por atacar los problemas sociales que afectan a los sectores más pobres de la sociedad requieren un enfoque integrado.

Como sucede en relación a todos los aspectos del desarrollo, no existe un "paquete" único de políticas orientadas al logro de un desarrollo equitativo. Lo que es indudable, sin embargo, es que el éxito de tales objetivos requiere la formulación y el diseño de un "paquete" de políticas que se apoyen y refuercen mutuamente. Su formulación requiere el diseño previo de un marco conceptual que suministre la base sobre la cual las mismas puedan ser organizadas. Por lo tanto, a fin de diseñar un paquete coherente de políticas sociales, es necesario comenzar por la identificación y formulación de mecanismos conceptuales y analíticos adecuados. La metodología para la elaboración de un marco conceptual de esta índole incluye básicamente los siguientes elementos:

a) La formulación de un conjunto de supuestos básicos.

b) La definición de un "principio rector" sobre la base del cual el pensamiento y la acción sistemáticos pueden ser organizados.

/c) La

c) La definición de áreas de investigación prioritarias necesarias para dar apoyo al "principio rector" y facilitar la organización subsiguiente de las políticas del enfoque.

d) Explicitar con claridad las implicaciones de políticas del enfoque.

Los componentes principales de cada uno de estos aspectos son discutidos a continuación:

1. La Formulación de un Conjunto de Supuestos Básicos

Se trata aquí de definir los postulados que guiarán al planificador en la elaboración del "principio rector". Sugerimos que los supuestos más apropiados para orientar al planificador en el diseño de un paquete coherente de políticas sociales son los siguientes:

a) La realidad social constituye un sistema, una unidad compleja constituida por una multiplicidad de factores que se interrelacionan y afectan mutuamente. Por lo tanto,

b) Se requiere un enfoque integral a la planificación del desarrollo social que tome en cuenta la necesidad de diseñar políticas que se refuercen y apoyen mutuamente. Un enfoque parcial, en cambio, puede resultar inconsistente y por lo tanto inadecuado. Por ejemplo, elevar el ingreso del sector urbano informal subsidiando la creación de empleo puede resultar al mismo tiempo en la reducción de los fondos disponibles para el suministro de servicios básicos, lo cual a su vez, puede causar un incremento absoluto en el desempleo u subempleo urbano desde el momento que estimule la migración del campo a la ciudad. Ciertamente, el significado de una serie de políticas parciales no puede ser evaluado fuera de un "paquete" de políticas y de un contexto específico.

/c) Programas

c) Programas de desarrollo integral. Se requiere la formulación de programas integrales de desarrollo que enfatizan mejoras en la calidad de vida y que consideran la realidad como un todo orgánico, identificando la interdependencia de los problemas de un área dada y promoviendo acciones sociales económicas convergentes y coordinadas a fin de maximizar los resultados de la acción.

d) Las diferentes políticas y estrategias que se adopten deben estar íntimamente entrelazadas y en la medida de lo posible, deben ser introducidas conjuntamente, En un programa de desarrollo social integral, cada proyecto debe ser un subsistema precisamente definido que complemente a otros subsistemas y que refuerce el objetivo general adoptado. Por ejemplo, un proyecto de expansión de servicios educacionales en las áreas rurales, quizás no tenga un impacto sustantivo, si no está acompañado por proyectos complementarios de salud, saneamiento y transporte. Por lo tanto, las políticas de desarrollo social en el sector rural, deben consistir en programas integrados que interrelacionan e integran servicios básicos, tales como salud, educación y saneamiento ambiental con la producción agrícola, por ejemplo:

e) La formulación de un "paquete" integrado de políticas requiere un alto grado de rigor en cuanto al manejo de conceptos y a la definición de los objetivos propuestos. Vaguedad en el uso de términos claves y en la formulación de objetivos puede resultar en un alto grado de confusión en la fase de implementación de las políticas. Los conceptos básicos, las políticas y los objetivos, deben ser definidos operacionalmente. El diseño y la operacionalización de objetivos deben entenderse como "la adopción de metas programáticas para cada una de las unidades del sistema

/de manera

de manera que dichas metas sean enunciadas en la forma más clara posible, haciendo una cuidadosa selección de términos entre los cuales aquellos que se los considera "claves" son definidos apropiada y explícitamente, y especificando las metas de manera tal que su enunciación sea conducente a la medición, verificación y evaluación" de la gestión realizada. 1/

f) Los criterios para la selección de actividades prioritarias serían, en general, que la meta trazada es de importancia crítica, que su logro es posible y que los instrumentos a utilizar contribuirán a resolver problemas prioritarios subsiguientes, o por lo menos, que no los agravarán. Para cada criterio, aspectos de índole político, administrativo, económico deben ser tomados en cuenta. Ciertamente, toda medida tendiente a beneficiar directamente a los sectores más pobres deberán enfrentar obstáculos sociales, políticos y administrativos que no deben ser subestimados, aspectos los cuales merecen un escrutinio cuidadoso.

2. El Principio Rector

Si el objetivo propuesto a nivel de planificación, es lograr la formulación de un conjunto de políticas sociales coherentes, integradas, e internamente consistentes se necesita un principio rector alrededor del cual se puedan estructurar sistemáticamente tanto la conceptualización del desarrollo como los esfuerzos de implementación del mismo.

1/ Francisco X. Swett. El manejo del Sistema y la Toma de Decisiones en la Planificación Educativa Ecuatoriana, Evaluación y Metodologías. Ministerio de Educación Pública, Quito, 1976 p.34. Aunque el tema específico de este estudio es el manejo y la toma de decisiones en la planificación del sector educación, tiene un alto grado de relevancia conceptual y metodológica para el manejo y la toma de decisiones en otros sectores sociales. Los aspectos teóricos y metodológicos del estudio podrían fácilmente ser aplicados a otros programas sectoriales, tales como salud, planificación rural y urbana, etc.

/En su

En su cometido de diseñar la estrategia que guiará el desarrollo del país en los próximos 5 años, la Junta de Planificación señala los aspectos sociales del desarrollo - definidos como aquellas variables que se relacionan directamente al bienestar de las personas como miembros de la sociedad y sobre los cuales es posible una acción estatal, y específicamente, las necesidades sociales de los sectores pobres, urbanos y rurales, como un área de alta prioridad para la acción de políticas de desarrollo futuras. 1/

Es por ello que, en el caso ecuatoriano el principio rector alrededor del cual la planificación del desarrollo social debe organizarse

---

1/ La nueva Constitución, que entrará en vigencia en agosto de 1979, provee el marco de referencia jurídico dentro del cual la continuación de los esfuerzos de planificación tendientes a reorientar el patrón de desarrollo. Para beneficio de los sectores más pobres de la población, adquieren legitimidad política. La nueva constitución establece (Art. 45) que "la organización y el funcionamiento de la economía debe responder" no sólo al principio de eficiencia sino también a los principios de "justicia social". El desarrollo se medirá, no sólo en términos del crecimiento del PNB, sino también en términos del "nivel de bienestar y progreso integral de todos los ecuatorianos".

/es el

es el concepto de "necesidades humanas básicas". 1/ Esto implica concentrar los esfuerzos de la planificación social en el diseño de instrumentos apropiados para lograr un enfoque decisivo en lograr el cumplimiento de los requisitos básicos de los sectores más pobres, que incluyen básicamente empleo productivo, educación, salud, vivienda, nutrición y saneamiento ambiental.

Un enfoque organizado en torno al principio de "necesidades humanas básicas" deberá incluir como un objetivo explícito la satisfacción de un nivel mínimo de necesidades básicas, lo cual constituye una proposición que va más allá de la intención ya expresada de concentrar los instrumentos del desarrollo más directamente en los grupos más pobres. La definición de un conjunto de necesidades básicas que constituyan a su vez un nivel mínimo de vida, asistiría en la identificación de los grupos focales y suministraría metas concretas en relación a las cuales se podría medir el progreso realizado, los cuales constituyen dos de los requisitos básicos para la formulación e implementación de un enfoque integrado sobre los

---

1/ El enfoque de "necesidades básicas" es uno de los varios enfoques de "crecimiento y equidad" propuestos en años recientes por expertos en la materia de planificadores que se preocupan por la temática del bienestar social. Otros enfoques propuestos son el de "generación de empleo" formulado por Chenery y otros en el Banco Mundial, el enfoque de "recursos humanos" que representa Irma Adelman, y otros. El enfoque de necesidades básicas que este trabajo propone, toma elementos no sólo del enfoque de necesidades básicas, propuesto por Mahbud ul Hap (Banco Mundial) y que también propone James Grant, Presidente del Overseas Development Council, sino también de otros enfoques de "crecimiento y equidad" particularmente el propuesto por la OIT con su énfasis en la generación de empleo productivo para beneficiar directamente al sector informal urbano y a los sectores del campesinado pobre. Representa, en este sentido, un esfuerzo de síntesis.

Una de las discusiones más útiles sobre esta temática aparece en James Weaver et. al., "Growth and Equity: Can they be happy together?", en International Development Review, 1978/1, pp. 20-27.

/problemas sociales

problemas sociales que afectan a los sectores más pobres de la población.

Estas "necesidades básicas" además deben ser entendidas dentro de una perspectiva que tome en cuenta la relación de estas necesidades con el sistema económico y social global de producción de alimentos y de bienes, de generación de empleo, educación, salud y nutrición. Una vez que el planificador social haya identificado los elementos principales que la obtención de metas de un nivel mínimo de necesidades básicas implica cada uno de estos elementos puede ser analizado como un sistema y a partir de ese análisis, las interrelaciones entre los elementos comprendida y explicitada. Es entonces, y luego de haber cumplido este proceso de análisis, que en base a los elementos de juicio obtenidos, se puede pasar a la etapa de formulación de estrategias alternativas para la satisfacción del conjunto de necesidades básicas identificado. Finalmente, un enfoque organizado en torno al principio de necesidades básicas implica el establecimiento de áreas prioritarias para la acción de políticas dentro de cada subsistema, el período de tiempo necesario para llevarla a cabo, y luego, la elaboración de las pautas de políticas de desarrollo que su logro requiere.

Es importante destacar, que cuando se propone un enfoque basado en la satisfacción de nivel mínimo de las necesidades básicas como estrategia para integrar los componentes sociales a la planificación del desarrollo debe tenerse en cuenta que esto constituye a su vez, el objetivo mínimo del desarrollo social, antes que toda la gama de sus atributos deseables, el logro de muchos de los cuales inevitablemente requiere un período de tiempo y un esfuerzo mayores. La Junta Nacional de Planificación estima, sin embargo, que en el presente contexto social del Ecuador, es al mismo tiempo legítimo y prudente concentrar la acción estatal, primero, en el conjunto básico de necesidades vitales.

/Cabe destacar

Cabe destacar además que aún una política bien articulada y coherente que propenda a la satisfacción de las necesidades básicas siempre estará en un estado de transición. A medida que las metas mínimas establecidas se acercan a su concreción, nuevas y más desafiantes metas pueden ser establecidas. Dado que el desarrollo es un proceso en el cual las metas, aún cuando sean realistas, deben ser continuamente modificadas a medida que los resultados, positivos y negativos, se constatan, la etapa de transición no es una etapa breve, sino que constituye una parte integral del esfuerzo permanente por forjar una sociedad más equitativa.

Los principales "ingredientes" del enfoque aquí expuesto se discuten más adelante, bajo "Aspectos de Implementación".

3. Investigación

Un enfoque a la planificación social del desarrollo como el que se ha delineado en páginas anteriores requiere gran atención a las tareas de investigación por parte de la entidad planificadora.

Como componentes de este enfoque, se sugieren las siguientes áreas prioritarias para la investigación:

a) Investigación empírica (fact finding analysis) para corroborar o desechar hipótesis será necesaria a fin de conocer más a fondo las complejas interrelaciones que se dan entre las variables sociales por una parte, y entre las variables sociales y económicas por otra. Por ejemplo, afirmaciones a priori de que la educación está de algún modo vinculada a la nutrición, a la salud, al medio ambiente social y cultural, o a la distribución de ingreso no son suficientes. El planificador social necesita confirmar a través de la investigación empírica si es que estas relaciones

/hipotéticas se

hipotéticas se dan en la realidad o no, qué tipo de relación causal éstas implican (directas? de refuerzo mutuo? negativas?) en qué circunstancias se dan, etc. El contar con este tipo de información es esencial a fin de que el planificador social pueda diseñar un paquete adecuado de políticas sociales.

b) A menudo, los programas que enfocan directamente la problemática de los sectores pobres se ven obstaculizados por la escasez de recursos, por conflictos entre diferentes intereses y objetivos, por la incertidumbre sobre cómo resolver en un período de tiempo aceptable objetivos aparentemente conflictivos, estructuras administrativas que son demasiado débiles para apoyar un sistema más extenso de información y servicios, etc. Trabajos de investigación sobre la incidencia de obstáculos de esta índole deben ser llevados a cabo a fin de poder elaborar lineamientos específicos sobre cómo superar, o neutralizar, estos obstáculos.

c) Frecuentemente, los programas de desarrollo que enfocan directamente sobre los sectores más pobres también se ven limitados por un conocimiento incompleto en cuanto a impacto real de los mismos sobre sus presuntos beneficiarios. A fin de identificar los grupos focales con precisión como requisito previo, las dimensiones y características de la pobreza deben ser identificadas. El planificador requiere los elementos necesarios para describir y analizar sistemáticamente la problemática que afectan a los sectores más pobres. Por ello, necesitamos saber quienes son los sectores pobres, cómo están constituidos en cuanto a raza, localización, edad, sexo, nivel educacional, nivel de salud, ingreso, actividad económica, acceso a servicios, etc.

/Actualmente, la

Actualmente, la Junta Nacional de Planificación están realizando estudios tendientes a identificar los grupos focales y sus requerimientos. Cabe mencionar, además, que la Unidad de Desarrollo Rural (UNDER) de la Junta conjuntamente con el Centro Ecuatoriano de Servicios Agrícolas (CESA), recientemente ha completado un estudio titulado: "Indicadores para la Selección de Areas Deprimidas de la Costa y Sierra) que será publicado muy pronto y que constituye un esfuerzo significativo en este sentido.

Finalmente, se requiere un análisis sistemático que provea una desagregación de los diferentes grupos de pobreza y que identifique niveles diferenciales de necesidades básicas. Estudios tales como el que se mencionara arriba, proveen una base útil a fin de llevar a cabo investigaciones de esta naturaleza.

d) Es necesario realizar estudios de investigación a fin de identificar instrumentos analíticos que permitan medir los resultados de las políticas de desarrollo social adoptadas. Es evidente que indicadores tales como el Producto Interno Bruto, no están diseñadas para medir el nivel de bienestar de la población. A fin de poder medir el resultado de políticas sociales y económicas, puede elaborarse un índice de bienestar que de mayor peso a incrementos logrados en cuanto a los ingresos de los sectores más pobres. De este modo, países que experimentan un crecimiento económico relativamente lento pero en los cuales se estuvieran obteniendo mejoras significativas en cuanto a la distribución del ingreso podrían así ser evaluados más favorablemente que a través del sistema tradicional de medición estadística. Al mismo tiempo, países que experimentan un rápido crecimiento

/económico en

económico en los cuales la situación de los sectores pobres, percibiese una parte decreciente del ingreso, serían evaluados menos favorablemente. Nos permitimos sugerir que sería útil experimentar con la construcción de un índice de bienestar de este tipo a fin de evaluar los efectos de distintos programas de desarrollo económico y social. Programas tales como la construcción de carreteras y la expansión de servicios de educación y salud podrían ser evaluados en términos del estrato de ingreso de sus beneficiarios.

También puede experimentarse con la elaboración de un índice compuesto de calidad de vida. 1/ La mayor parte de los intentos

---

1/ Los pocos intentos por elaborar un índice compuesto de esta naturaleza que se han hecho, tienden a sufrir de una o más de las siguientes limitaciones: a) una vinculación demasiado estrecha del índice compuesto al PNB per cápita, b) la inclusión de componentes tales como urbanización, número de teléfonos por 1.000 habitantes, etc. que suponen que los países en desarrollo deben desarrollarse inevitablemente, siguiendo los patrones de los países industrializados, c) la fijación de metas que pueden ser excesivamente etnocéntrica, (como en el caso de estándares de nutrición). Desde 1977, y como parte de un proyecto que explora las implicaciones de estrategias de desarrollo alternativas el Overseas Development Council realiza esfuerzos tendientes a medir el grado de afectividad con que diversas estrategias de desarrollo distribuyen los beneficios más básicos del progreso económico a todos los sectores sociales. De este estudio ha surgido un Indice de Calidad Física de Vida que promete servir como medida útil del progreso general de un país hacia la satisfacción más equitativa de las necesidades básicas de la población. El índice en cuestión no intenta medir las muchas otras características sociales y psicológicas sugeridas por el concepto de calidad de vida, tales como justicia, libertad política y participación. El índice en cuestión parte del supuesto que las necesidades y los deseos de las personas inicialmente y al nivel más básico son una expectativa de vida más larga, reducción de enfermedades, y mayores oportunidades. El índice no mide el grado o tipo de esfuerzo puesto en alcanzar

/realizados por

realizados por desarrollar indicadores de bienestar, utilizan índices desagregados, tales como el ingreso per cápita, el consumo de calorías, expectativas de vida, alfabetización, etc., cada uno de los cuales mejora o se deteriora a tasas diversas. El uso de estos indicadores desagregados dificulta la tarea del planificador para determinar la eficacia global de diferentes programas sectoriales que están dirigidos a afectar diversas variables sociales. Lo que se requiere no es una variedad de indicarores sino un índice compuesto que resuma las diferentes tasas de mejora (o deterioro) de estas variables y que haga posible estimar hasta que punto las necesidades básicas de la población están (o no están) siendo satisfechas. La Junta Nacional de Planificación está contemplando la elaboración de un índice compuesto de este tipo.

(continuación de la nota de la página 25).
estas metas, sino hasta qué punto están siendo satisfechos; es decir mide los resultados de políticas y programas tendientes a satisfacer las necesidades básicas. Aunque el análisis del ODC se encuentra aún en sus etapas iniciales, parece claro que tres indicadores (expectativa de vida, mortalidad infantil y alfabetización), pueden ser utilizados para medir los resultados de una amplia gama de políticas. El PQLI (Physical Quality Life Index) consolida estos tres indicadores en un índice compuesto. Las cifras sobre expectativa de vida, la mortalidad infantil y alfabetización son clasificadas en una escala de 1 a 100, dentro del cual diferentes países son clasificados (rated) de acuerdo a sus logros. Una gran ventaja de este índice es que no sólo mide resultados actuales, sino que además, parece ser una medida bastante sensible a cambios a lo largo del tiempo. Similarmente, el índice puede ser utilizado para comparaciones de logros a nivel de regiones del país y de grupos socioeconómicos. El índice de Calidad Física de Vida no es sino un ejemplo de los índices compuestos que se pueden elaborar a fin de medir la calidad física de vida. Su importancia radica no tanto en la bondad del índice en si, sino que en que sugiere un camino que es importante comenzar a transitar a nivel de planificación del desarrollo social: la búsqueda de indicadores que reflejan más satisfactoriamente que el Producto Nacional Bruto o índices desagregados de bienestar social, cuan cerca o lejos se está de obtener logros significativos en la satisfacción de las necesidades básicas.

/e) Además

e) Además de requerir la identificación de diferentes niveles de pobreza una estimación adecuada de la misma, requiere en principio, información con respecto al alcance de políticas impositivas y de suministro de servicios públicos sobre la distribución real del ingreso.

f) Una de las limitaciones más seria de muchas formulaciones de estrategias de "crecimiento y equidad" es que las mismas, a menudo, están divorciadas de la realidad, ya que tienden a suponer la existencia de un Estado autónomo, que persigue un interés nacional generalizado, el cual sus tecnócratas articulan, independientemente de las limitaciones políticas, que puedan existir para su implementación. En el mejor de los casos, un enfoque de esta índole puede sugerir los instrumentos institucionales y técnicos para una estrategia, el nivel de distribución de sus costos y beneficios, y secuencias alternativas y combinaciones de medidas técnicamente plausibles. Si su formulación está basada únicamente en estos elementos, sin embargo, la estrategia no puede implementarse. Una estrategia basada en un enfoque que propende al logro de un desarrollo equitativo, debe tomar en cuenta el tamaño y la organización de grupos de interés y coaliciones regionales que se beneficiarían o perjudicarían de las políticas propuestas y los posibles cambios en status social e influencia política que la implantación de esta estrategia implicaría. Esta temática merece una atención prioritaria al nivel de investigación, a fin de determinar la viabilidad política de la estrategia que la entidad planificadora propone realizar. Actualmente, la Junta Nacional de Planificación está empeñada en analizar la viabilidad política de la estrategia

/de desarrollo

de desarrollo a implementarse en el próximo quinquenio. Para ello, ha emprendido un estudio sistemático de la estructura de poder económico y de sus principales tendencias evolutivas. Se espera así poder contar con elementos objetivos de juicio que permitan ajustar la Estrategia de Desarrollo y las necesidades de cambios social tomando en consideración, tanto los obstáculos que presentan los grupos de presión económica, como las aperturas que permite la estructura de poder.

3. Aspectos de Implementación

a) A continuación sugerimos algunos de los ingredientes que una estrategia social organizada en torno al princpio de necesidades humanas básicas debe incluir. La misma,

- Requiere elevar el volumen y la productividad del empleo y por lo tanto los ingresos de los sectores pobres cuyas necesidades básicas manifiestamente no están siendo satisfechas.
- Para este fin, requiere un aumento de la inversión en el sector agrícola tradicional y en el sector urbano informal y la eliminación de los obstáculos para su desarrollo, especialmente a través de una reducción de las desigualdades de acceso a los servicios y recursos de producción. Idealmente, implicaría cambios significativos en cuanto a la estructura de tenencia de la tierra, acceso a otros recursos de producción agrícola además de la tierra, inversiones mayores en obras públicas y un mayor acceso a servicios tales como salud y educación.

  Es preciso señalar, sin embargo, que los obstáculos para la implementación de políticas tendientes a aumentar el acceso de

/los sectores

los sectores pobres del campo a recursos productivos tales como la tierra, son considerables. 1/

- Requiere el suministro de servicios básicos de consumo a toda la población que pueden ser financiados a través de una política de impuestos progresivos.
- Puede requerir, además, la formulación de una política poblacional, por razones que van más allá de una posible demanda de control de natalidad; y que se discute más adelante.

b) En general, la satisfacción rápida de las necesidades básicas de los sectores más pobres requiere una acción decidida y simultánea en todos los frentes, tanto redistributivos como de crecimiento económico Ciertamente, tal redistribución debe resultar en la producción de un mayor número de bienes y servicios básicos. Asimismo, la movilización productiva de los desempleados y subempleados y el aumento de productividad de la fuerza de trabajo en general, son medios esenciales para asegurar tanto un nivel productivo, lo suficientemente alto como para satisfacer las metas de necesidades básicas propuestas y su distribución adecuada. La estrategia propuesta, sin embargo, implica el logro de altos niveles de inversión, sin los cuales no podría haber ni un crecimiento económico ni una redistribución del ingreso significativo.

1/ El Plan de Desarrollo 1973-77, contempló la creación en cinco años de 75.000 unidades agrícolas, que ocuparían 863.000 hectáreas (de las cuales 113.000 hectáreas serían nuevas áreas para ser incorporadas a la producción agrícola). Durante los tres primeros años de implementación del Plan de Desarrollo, 45.000 familias tendrían que haber sido incorporadas al proceso productivo en una superficie de 517.800 hectáreas. Sin embargo, en 1976 el proceso había beneficiado únicamente a 7.910 familias en un área de 82.950 hectáreas, acción que constituye el 18 y 16 por ciento, respectivamente, de las metas trazadas en el Plan. La mayor parte de la acción de Reforma Agraria a nivel nacional, durante el período 1973-77, han correspondido a la liquidación de formas precarias de tenencia y uso de la tierra. El gran latifundio, sin embargo, no ha sido afectado básicamente.

/c) Probablemente,

c) Probablemente, la magnitud de la redistribución requerida depende principalmente, de la tasa de crecimiento económico que se obtenga y de la distribución de ingreso de la cual se parte. La redistribución del ingreso puede ser obtenida enteramente a través de

i) una redistribución basada en el crecimiento económico
ii) una redistribución inicial de los recursos productivos, o
iii) a través de una combinación de ambas alternativas.

La combinación que se obtenga dependerá en parte de la magnitud de la redistribución requerida y del grado en que sea posible apoyarse en el sistema administrativo y fiscal para redistribuir los frutos del crecimiento económico y finalmente, de la preferencia política. La redistribución del ingreso puede ser llevada a cabo a través de una combinación de las siguientes medidas:

i) cambiar los precios relativos de los productos y servicios que los pobres proveen en comparación con los precios de los bienes y servicios que estos consumen,
ii) introducir transferencias de consumo que beneficien directamente a los a los sectores pobres,
iii) introducir transferencias de inversión a los sectores pobres,
iv) redistribuir parte del stock de capital existente a los pobres, por ejemplo a través de medidas tales como reforma agraria.

Estos métodos de redistribución no son mutuamente excluyentes, y ciertamente, a menos que los primeros tres se combinen tanto con un sistema progresivo de impuestos como con cierto grado de redistribución de recursos productivos, pueden ser inefectivos. Por ejemplo, tomar aisladamente la medida de cambiar los precios relativos únicamente, no alterará más que marginalmente la fracción del ingreso que reciben los sectores pobres y además algunos de estos cambios pueden conducir a efectos secundarios tendientes a neutralizar el impacto inicial. La

/elevación del

elevación del salario mínimo rural tomada como medida aislada, por ejemplo, puede resultar en un aumento del costo y precios de los alimentos básicos que los sectores pobres consumen, tendiendo así a eliminar el impacto redistributivo que se pretendía conseguir.

d) Algunos aspectos macroeconómicos

Medidas tales como cambios en las tasas de intercambio, las tasas de interés, y las tarifas, pueden resultar en beneficios importantes para los sectores pobres, ya que se puede utilizar estos instrumentos para corregir sesgos de política que afectan negativamente a la agricultura y el sector rural, para reajustar los términos de intercambio comercial interno, y para promover utilización más eficiente tanto de recursos domésticos como importados.

Los cambios en los sistemas de precios que se quieran efectuar requerirán estar apoyados a su vez por cambios institucionales apropiados a fin de asegurar que sus beneficios serán equitativamente distribuidos y conducirán a una mejor utilización de los recursos disponibles. Por ejemplo, es improbable que un aumento en el precio relativo del capital induzca a la adopción de un sistema, más mano de obra intensivo de producción a menos que existan instituciones adecuadas para el desarrollo de tecnologías alternativas y que puedan diseminar información con respecto a la eficacia de las mismas.

Indudablemente la combinación de un sistema de impuestos progresivos (que incluya precios diferenciales para diferentes bienes de consumo) con la expansión del financiamiento público de los servicios básicos puede tener un impacto redistributivo significativo. El peligro de enfatizar excesivamente las transferencias de consumo, sin embargo, es que no se le de a la inversión la atención que ésta requiere. La movilización e inversión productiva del excedente económico es básico para una estrategia organizada en torno a las necesidades básicas.

/Además de

Además de la utilización de los instrumentos convencionales para acelerar la acumulación de capital puede darse especial atención a las oportunidades de utilizar provechosamente ciertos recursos locales no utilizados anteriormente por la falta de insumos complementarios o por deficiencias de organización local. Los excedentes potenciales para la inversión que los grupos de baja productividad e ingreso poseen son a menudo específicos a una localidad y para que los mismos se concreten deben ser complementados por insumos complementarios. La adopción de medidas de este tipo puede resultar en aumentos decisivos en las tasas de ahorro del pequeño agricultor, por ejemplo.

La magnitud de recursos que pueden ser movilizados para la inversión en el caso de sectores de alto ingreso y de las unidades de alta productividad tenderá a variar con el grado de desigualdad del ingreso, el rol del sector público, en la economía y los patrones institucionales de flujo financiero y sus usos. En todos los casos, sin embargo, es conveniente evitar aumentos excesivos en el consumo de artículos suntuarios a través de medidas tales como altos gravámenes a la importación e impuestos al consumo de los mismos.

A fin de asegurar que los ingresos fiscales sean canalizados hacia el aumento de la producción de productos y servicios básicos, puede adoptarse una serie de medidas. Un instrumento clave en esta empresa puede ser el sector financiero organizado, el cual se puede utilizar para la formulación de guías para su colocación y para coordinar decisiones económicas descentralizadas.

e) Aspectos Tecnológicos. La tecnología por estar vinculada al tipo de bienes que se produce y con la mano de obra y calificación requeridos para su producción, es asimismo un determinante directo de los niveles de empleo productivo y de la distribución del ingreso. Muchos de los

/productos asociados

productos asociados con tecnologías importadas no son apropiadas para los países en desarrollo en la medida que su alto costo impide su consumo por parte de los sectores de ingreso bajo. Por otra parte, la escasez de mano de obra, la abundancia de capital y el gran mercado de los países exportadores de tecnología significa que las técnicas que estos utilizan y diseñan es muchas veces inadecuada para las condiciones prevalecientes en los países en desarrollo. Por lo menos en el corto plazo, gran parte de la tecnología moderna está disponible tan sólo en la forma de equipos diseñados para ahorrar mano de obra. Su adopción significa, por ende, que gran parte de los ahorros nacionales está siendo invertido, en bienes de capital e infraestructura para beneficio de una minoría privilegiada, mientras que la mayor parte de la mano de obra disponible posee tan sólo las herramientas más elementales de trabajo.

La adopción de una tecnología que ahorre capital y genera empleo y productos apropiados al medio implica, en primer lugar, la investigación y el desarrollo de tecnologías que propendan a mejorar la productividad y la calidad de las técnicas de producción tradicionales y en adaptar el conocimiento científico moderno a formas más adecuadas para las economías en desarrollo.

Mientras que la investigación y el desarrollo de tecnología puede ampliar la gama de alternativas tecnológicas disponibles, los factores de demanda pueden ser influenciados de modo tal que coadyuven la reorientación de la tecnología en la dirección requerida para la satisfacción de las necesidades básicas. La tecnología está determinada en gran parte por políticas relacinnadas con las tasas de interés, tarifas, licencias, divisas, impuestos sobre las utilidades y salarios, las cuales definen el parámetro dentro del cual los empresarios calculan pérdidas y beneficios. Ajustando estas políticas de modo tal que se eliminen las distorsiones en el precio del capital

/así también

así también como las distorciones monopolíticas que favorecen a ciertos grupos, las presiones competitivas para usar más mano de obra y menos capital pueden ser ejercidas con eficacia sobre los productores en el sector moderno. La tecnología también es influenciada por la distribución de la inversión. Dado que diferentes categorías de inversionistas difieren en su acceso al capital y conocimiento tecnológico y son sujetos a diferentes tipos de presiones, existen diferencias sistemáticas en los métodos de producción que ellos adoptan. Por lo tanto, políticas que estimulan la inversión por parte de empresas domésticas en general tenderán a orientar la tecnología en la dirección deseada, mientras que medidas que favorezcan a las empresas multinacionales pueden tener el efecto contrario. En general, la tecnología más apropiada para los países en desarrollo es una que sea al mismo tiempo eficiente mano de obra intensiva. La implementación de una estrategia de necesidades básicas requiere una combinación apropiada de tecnologías, capital y mano de obra intensivas.

f) Aspectos de Evaluación. Este es un aspecto particularmente importante. El auscultar el progreso y evaluar la efectividad de los resultados obtenidos requiere una base estadística fuerte a nivel nacional que incluye encuestas de hogares detalladas que se lleven a cabo con relativa frecuencia y que midan los cambios en el ingreso y patrones de gasto y consumo en términos reales, así también como el acceso a los servicios públicos por parte de los sectores pobres. Un sistema de evaluación adecuado también debe incluir una revisión de la implementación de programas específicos a fin de establecer el impacto real de los mismos, tales como proyectos de desarrollo rural, obras de riego, obras públicas, suministro de almuerzos escolares, dispensarios de salud, proyectos de vivienda y el entrenamiento y reentramiento de la mano de obra. Idealmente los fondos para la evaluación de estos programas deben estar

/previstos en

previstos en los presupuestos de los mismos desde un principio y los resultados de la evaluación deberían ser ampliamente divulgados entre las diferentes entidades públicas como contribución al mejoramiento de esfuerzos subsiguientes.

g) Queremos señalar, una vez más, que una estrategia de desarrollo que enfatice las necesidades básicas de los sectores pobres enfrenta obstáculos sociales, políticos y administrativos que no deben ser subestimados. Debemos tener en cuenta de que no existen "fórmulas mágicas" a través de los cuales se logre alterar sustantivamente en un plazo breve, el cuadro de distribución que ahora observamos. Si bien es cierto que las tradiciones enraizadas, limitaciones de tipo administrativo y la oposición de grupos de interés organizados puede hacer la tarea formidablemente difícil aún para el más dedicado de los gobiernos, esto no justifica la inacción.

Las posibilidades de éxito serán mayores si se establecen metas explícitas para el aumento del ingreso de los estratos más pobres y para la extensión de servicios básicos a los mismos, y se evalúa periódicamente el progreso obtenido.

Finalmente, un requisito crítico para el logro de las metas fijadas será la dedicación que se otorgue a la tarea trazada, por parte de quienes sean responsables de su implementación. El progreso se obtendrá a partir de avances graduales en muchos y diversos frentes, así también como de una atención constante a los aspectos distributivos cuando se consideren objetivos de crecimiento económico y otras políticas, por último, de un énfasis mayor a los detalles en la formulación y a la manera y el grado de implementación que se va obteniendo. En última instancia, el logro de las metas trazadas dependerá del factor humano,

/particularmente de

particularmente de una intención y dedicación sinceras en la búsqueda e identificación de las múltiples oportunidades de cambio que se presentan. 1/

4. Algunas implicaciones sectoriales del enfoque propuesto.

Empleo

Como se señaló anteriormente, en el caso del Ecuador, así también como en los países en desarrollo en general, el subempleo en los sectores informal urbano y rural tradicional es más crítico que el desempleo abierto. Básicamente, el problema radica en la alta proporción de la fuerza de trabajo urbana y rural que percibe ingresos inadecuados aún para satisfacer niveles mínimos de bienestar.

A lo largo de esta ponencia hemos señalado que el crecimiento económico es parte esencial de una estrategia social organizada en torno al principio de necesidades básicas. Parte del aumento del producto provendría de la utilización de la mano de obra actualmente subempleada y en lograr su vinculación con una mejor colocación del capital, (así también como de políticas redistributivas). Desde esta perspectiva, la incorporación de los subempleados al empleo productivo se convierte en un medio de incrementar la producción de bienes y servicios, mientras que simultáneamente se adquiere el poder adquisitivo para ganar acceso a los mismos.

Una de las estrategias para atacar el problema del subempleo podría consistir además en instituir programas en los que el gobierno se convierte en el empleador de última instancia. En casos en los cuales el subempleo constituye un problema grave, el gobierno puede realizar una función realmente positiva al convertirse en "un mal

---

1/ Charles R. Frank, Jr. y Richard C. Webb, editores, Income Distribution and Growth in Less Developed Countries, the Brookings Institution, Washington, D.C., 1977, pp 41-42.

/empleador",

empleador", o sea, estando dispuesto a emplear a la mano de obra que no está en capacidad de competir en el mercado de trabajo. Además una política de empleo que enfatiza la incorporación del subempleado al proceso de desarrollo debe incluir un alto componente educacional y de capacitación.

El incremento del empleo productivo y bien remunerado es un elemento clave en la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar social. Sin embargo, una estrategia orientada al empleo, por sí misma, no es suficiente, y debe estar complementada por acciones directas sobre otras variables, tales como educación, salud y vivienda, a fin de superar en forma sistemática el conjunto de problemas que definen el contexto de la pobreza.

Educación

La educación es un ejemplo especialmente importante de la necesidad de enmarcar las estrategias de acción en un contexto que provea acciones simultáneas de apoyo en otros campos. Por ejemplo factores nutricionales y ambientales afectan la capacidad de aprendizaje. Hay múltiples evidencias de que el déficit de proteínas impide el desarrollo mental; y de que la carencia de un medio ambiental saludable incide negativamente sobre la capacidad de aprendizaje de los niños. Por lo tanto, si la meta es el progreso social integral, la educación debe ser apoyada por acciones simultáneas en otros campos tales como la agricultura, salud, nutrición y empleo.

Las políticas educacionales deben ser formuladas en forma tal que responden, a la necesidad de desarrollar sistemas educativos formales, informales y no formales que apunten hacia la satisfacción de los requerimientos específicos de la sociedad en general. Será importante asegurar que todo programa educacional, de cualquier tipo o nivel, sea completo y tenga valor en sí mismo.

/Las políticas

Las políticas orientadas a uniformar las oportunidades educativas han sido tradicionalmente concebidas sólo en términos de acceso. Sin embargo, hay evidencias de que igualar al acceso a la educación es menos que suficiente para asegurar igualdad de oportunidades. El logro de un acceso equitativo es, sin duda, necesario. La localización apropiada de los locales escolares es un instrumento simple y efectivo particularmente para el nivel primerio y secundario, en los cuales la proximidad física es un factor que determina en gran parte el nivel de enrolamiento.

El igualar las oportunidades de logros del alumno es un objetivo más difícil. Para ello es importante determinar, a nivel de planificación, cuáles son las variables no educativas que inciden en ello, e identificar los factores que pueden ser influenciados a través de las políticas educativas. Variables no educativas tales como las características de la familia no pueden ser directamente afectadas por las políticas educativas. La escuela, sin embargo, puede ser instrumental en proveer al alumno de algunos de los elementos formativos que el hogar no les provee, y que sin embargo, inciden sobre el rendimiento escolar.

El financiamiento educativo es un instrumento de política considerable para lograr la equidad, ya que ésta determina la distribución de la carga financiera de la educación. En este sentido, la modificación del impacto regresivo de los subsidios educativos deberían ser utilizados básicamente para facilitar la participación de los grupos de más bajo ingreso en la educación, antes que aquella de los estudiantes provenientes de sectores de ingreso medio y alto. Esta problemática debe ser abordada a fin de que la política educativa está realmente orientada al logro de un sistema educativo más equitativo.

/Las políticas

Las políticas educativas orientadas al logro de un sistema educativo con un alto componente social deben, además de proveer oportunidades de acceso a personas que ya se encuentran en la fuerza de trabajo a través de programas que vayan más allá del entrenamiento de adultos convencional, y utilizando métodos educativos que den al trabajador la oportunidad de continuar o completar sus estudios, a tiempo completo o parcial.

La generación de oportunidades educacionales equitativas no genera automáticamente cambios significativos en la distribución del ingreso y la movilidad social. El impacto de la educación en la movilidad social parece estar determinado esencialmente por las estructuras socioeconómicas de cada sociedad. En ausencia de acciones convergentes sociales o económicas, esfuerzos aislados en el sector educativo tendrán un impacto limitado sobre la movilidad social. Para lograr resultados significativos, las políticas educacionales deben ser formuladas dentro del contexto de una política social más amplia.

Los esfuerzos que se están realizando en nuestro país para diseñar programas educacionales que toman en cuenta la naturaleza de la educación como un componente del sistema global de desarrollo social deben ser mencionados. Avances significativos en la conceptualización de la educación rural se han obtenido con la formación de los "núcleos escolares" en las áreas rurales. El sistema de nuclearización en el Ecuador ha fomentado la educación con un criterio distinto al tradicional, permitiendo una mayor participación de la comunidad. Al coordinar las acciones educativas con los distintos programas de desarrollo, y al relacionar el curriculum con las necesidades reales del medio, hace posible la integración de la educación al desarrollo socioeconómico del área social sobre la cual ejerce su influencia.

/En 1976,

En 1976, 23 núcleos escolares habían sido establecidos en el país, y casi 35.000 estudiantes se habían beneficiado de este esfuerzo. La extensión futura de estos centros sin duda tendrá un impacto decisivo en mejorar la calidad de vida en el sector rural.

Salud

El sector salud ocupa un nivel similar que la educación en relación a las estrategias de necesidades básicas. Un nivel adecuado de salud es en sí mismo una necesidad básica. Al mismo tiempo, un nivel adecuado de salud contribuye sustancialmente a aumentar la productividad, y por ende, a una participación más plena en el progreso de desarrollo. Los programas de salud, por lo tanto no deben constituir esfuerzos aislados sino que deben formar parte de un programa global de desarrollo socio-económico.

Dos de los problemas más serios de salud en los países en desarrollo, excepto entre los grupos de ingreso medio, y alto, son las enfermedades transmitidas por las heces y la desnutrición. Estos dos elementos interactúan acumulativa y sinergísticamente, particularmente en el caso de los niños menores de cinco años. El suministro adecuado de servicios de alcantarillado y condiciones habitacionales más espaciosas y bien ventiladas es fundamental para la reducción de las enfermedades típicas de los sectores más pobres. Una mejor nutrición reduce la susceptibilidad de la infección, y disminuye significativamente la gravedad y la duración de las enfermedades especialmente en el caso de los niños.

El gasto público en el sector salud para mejorar la calidad de vida de los sectores pobres está sólidamente sustentado en factores, tanto éticos como económicos, sin embargo, la dinámica interacción de fuerzas sociales y culturales afectadas por la salud dificulta la decisión sobre los montos adecuados que este grupo requiere.

/Puede lograrse

Puede lograrse un ahorro sustantivo mediante la reducción de la construcción de hospitales y el reajuste de las políticas que determinan los precios de los servicios de salud.

Para ser efectivo el sistema de salud debe estar muy cerca, tanto geográfica como culturalmente a la comunidad que sirve y debe gozar de la confianza de la misma.

Las reformas del sistema de salud para expandir la cobertura de comunidades rurales y de los sectores pobres de las áreas urbanas deben enfatizar medidas ambientales y preventivas orientadas a controlar la incidencia de las enfermedades, y deben propender a utilizar el potencial de medidas de salubridad del medio y adaptar los adelantos de la ciencia moderna al mismo.

Vivienda

La vivienda tiene beneficios sociales sustantivos, que incluyen los efectos de bienestar del abrigo de los elementos, saneamiento y acceso a servicios de salud y educación.

Luego del alimento, la vivienda es típicamente el rubro de gasto familiar más importante en los sectores pobres que están dispuestos a tomar todo tipo de medidas para obtener vivienda en localidades de fácil acceso al lugar de empleo, aún cuando ésto signifique en la ocupación ilegal de predios y terrenos. Una política de vivienda positiva puede por ello contribuir sustancialmente al desarrollo económico y al bienestar social de los sectores pobres.

Dado su costo y durabilidad, sin embargo, hay un límite en cuanto a la magnitud de construcción de viviendas que un país puede realizar.

Por ello, el énfasis de la política de vivienda debe centrarse en:

a) Movilizar recursos no utilizados o sub-utilizados,

/b) Reducir

b) Reducir los costos de unidad, aumentando la eficiencia o reduciendo los stándares de construcción, y

c) Mejorar la interacción entre la vivienda, el uso de la tierra, y el transporte en un programa integrado de vivienda.

Las políticas de vivienda deben ser cuidadosamente diseñadas a fin de minimizar la posibilidad de que políticas de vivienda orientadas a beneficiar a los sectores pobres, beneficien en cambio a los grupos de ingreso medio y alto. La política de vivienda del Estado y los subsidios para la construcción de vivienda, deben por la misma razón, estar primariamente dirigidos a los sectores más pobres de la población.

Estrategias del Desarrollo Rural

En el Ecuador, así como en gran parte del mundo en desarrollo, la mayoría de los pobres se encuentran en las áreas rurales. Por ello el desarrollo rural debe constituir una área prioritaria de una estrategia de desarrollo social orientada a satisfacer las necesidades básicas.

El concepto de desarrollo rural que proponemos es el de un proceso a través del cual la pobreza rural es reducida mediante un incremento sostenido de la productividad y de los ingresos de los grupos campesinos y las familias pobres del campo. La elevación de la productividad y los ingresos es fundamentalmente, y va complementada con una redistribución de ingresos y recursos productivos actuales, que son instrumentos de gran importancia para una estrategia global de desarrollo que vincula la producción con objetivos distributivos o de equidad.

Será necesario también poner énfasis en mejorar la disponibilidad de los servicios sociales de recreación en las áreas rurales a fin de lograr mejoras significativas en la calidad de la vida rural, lo cual a su vez puede contribuir, a disminuir la migración del campo a la ciudad.

/El concepto

El concepto de desarrollo rural integral ha sido recientemente incorporado a la planificación del desarrollo en el Ecuador. Actualmente se ejecutan en el país una serie de programas de desarrollo rural integral, que enfatizan tanto componentes económicos como los sociales del proceso de desarrollo. Aún no podemos determinar su impacto. Se espera sin embargo, que la implementación de estos programas tendrá resultados positivos en cuanto al fortalecimiento de la base económica, tecnológica y financiera de los sectores pobres del campo y en elevar su nivel de bienestar.

El sector de pobreza rural incluye entre otros a pequeños agricultores y a trabajadores sin tierras. Cada uno de estos grupos requiere programas especiales diseñados específicamente en torno a los problemas que éstos enfrentan.

Los fines operacionales del desarrollo rural van más allá de cualquier enfoque sectorial, incluyendo un aumento de la productividad, y por lo tanto, un aumento del ingreso para los grupos focales, así como también niveles mínimos aceptables del consumo de alimentos, vivienda, educación y servicios de salud. El logro de estos objetivos requiere expandir significativamente la disponibilidad de bienes y servicios para los sectores pobres, e instituir los mecanismos que garanticen el acceso a los mismos. A fin de que el desarrollo social en el sector rural se convierta en un proceso auto-sostenido es de especial importancia que los grupos focales participen en la organización de los programas diseñados para beneficio de los mismos.

/La introducción

La introducción o expansión de proyectos de obras públicas en el sector rural es un ingrediente de política importante. De hecho, este puede ser uno de los mecanismos más eficientes para incrementar rápidamente los ingresos de los trabajadores del campo que no tienen tierras y del pequeño agricultor.

Los esfuerzos que realiza el Ecuador para atacar la problemática social en el sector rural, dentro de un nuevo criterio del desarrollo, son ilustrados por los programas que FODERUMA (Fondo de Desarrollo Rural Marginal) lleva a cabo actualmente. El Banco Central del Ecuador ha establecido recientemente este programa, cuyos objetivos son:

a) Canalizar recursos técnicos y financieros, que pretenden apoyar, promover y financiar proyectos específicos de desarrollo rural integral para beneficio directo de los grupos rurales marginales; y,

b) Elaborar o seleccionar y aprobar, proyectos de desarrollo rural integral propuestos por entidades públicas o privadas, o por organizaciones campesinas.

FODERUMA define sus grupos focales como organizaciones de campesinos marginados cuyo ingreso per cápita está por debajo de 7.500 sucres (US$320 dólares) al año. Los proyectos presentados a FODERUMA para su financiamiento no sólo deben incluir componentes que resulten en un incremento en los ingresos de los beneficiarios sino también variables sociales que permitan una mejora significativa en su nivel de bienestar. Tales proyectos deben también contemplar la participación efectiva de la comunidad en todas las fases del programa. FODERUMA ha generado grandes expectativas en el país.

El logro de resultados significativos en estos programas permitirá su utilización como modelo para la elaboración e implementación de futuros programas orientados a la incorporación de los sectores más pobres de la población al proceso de desarrollo.

/Implicaciones del

Implicaciones del Enfoque para la Política de Población

La tasa de crecimiento poblacional es el principal determinante del número de personas cuyas necesidades básicas deben ser satisfechas. Existe una preocupación creciente por parte de ciertos sectores en el Ecuador sobre las presiones que el crecimiento poblacional acelerado genera sobre los recursos y las dificultades que impone en el esfuerzo por elevar los ingresos y niveles de empleo.

Todos los países en desarrollo (tanto aquellos que tienen una política explícita como los que carecen de ella) tienen una política poblacional. Esta política ha consistido y consiste en una campaña masiva y exitosa para reducir las tasas de mortalidad, lo cual a su vez, se ha convertido en el factor determinante de la aceleración de las tasas de crecimiento poblacional.

Mientras tanto, se ha permitido en muchos casos que las otras dos variables demográficas, migración y fertilidad, operen libremente.

Es posible argumentar que eventualmente el proceso de desarrollo puede reducir la fertilidad y disminuir la tasa de crecimiento poblacional a niveles aceptables, a través de la intervención de factores tales como la educación y el empleo de la mujer, el deseo de que los hijos reciban una educación adecuada y la voluntad de limitar el tamaño de la familia, sin embargo, es probable que en países con tasas de crecimiento poblacional extremadamente altas, estas fuerzas no sean suficientes.

La población del Ecuador aumentó en casi 850.000 personas entre 1972 y 1976. En noviembre de 1976 se estimó en 7.077.000 personas de las cuales alrededor de 43 por ciento se encuentran en las zonas urbanas y 57 por ciento en las áreas rurales. Las áreas urbanas han continuado con un crecimiento que gradualmente incrementa su peso relativo en el total de la población. La tasa de aumento de la población urbana

/es de

es de algo más del 4.2 por ciento. De hecho, en el incremento demográfico del país, la población urbana tiene ya más peso que la población rural y se puede prever que en unos años las proporciones totales se aproximen al 50 por ciento en cada una de ellas. La tasa elevada de crecimiento poblacional del Ecuador, 3.4 por ciento por año, es una de las tasas más altas en el mundo, no muestra síntomas de reducciones significativas. Mientras que la tasa de mortalidad ha decrecido significativamente y para el período de 1972-76 se estimaba en 10 por 1.000, la tasa de fertilidad es aún alta, (45 por 1.000). Conforme a las tendencias históricas de crecimiento de la población y de no mediar factores que pudieran reducir tales tendencias, se proyecta que hacia fines del siglo, el país tendrá más de 15 millones de habitantes. Además las proyecciones de los principales índices demográficos destacan que la población ecuatoriana calculada para el año 2.000 continuará siendo una población característicamente joven, altamente concentrada en Quito y Guayaquil, lo cual se traducirá en enormes presiones en cuanto al suministro de servicios básicos y generación de empleo.

La Entidad planificadora, bajo el marco de la nueva constitución, será responsable de la formulación de la futura política poblacional. Dado que una política poblacional adecuada debe ser el resultado de un escrutinio cuidadoso de la interacción de las variables demográficas entre sí y con otras variables socioeconómicas; previo a la formulación de una política poblacional es necesario llevar a cabo un análisis sistemático de:

- las consecuencias socioeconómicas del crecimiento demográfico, así como también de,
- los determinantes socioeconómicas de la fertilidad y la migración.

Finalmente, cualquiera sea la política poblacional propuesta, esta será concebida como un componente más de la estrategia global de desarrollo económico y social.

/III. RESUMEN

III. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El creciente concenso de que el desarrollo equitativo no es corolario automático del crecimiento económico, ha contribuido a que se preste cada vez más atención a la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo orientadas hacia el logro de una mejor distribución de los beneficios del crecimiento, y no solamente a este último. A partir del reconocimiento de que anteriores estrategias de desarrollo no habían logrado un impacto positivo sobre la mayoría de la población, la determinación del gobierno ecuatoriano de implementar una nueva estrategia de desarrollo basada en el principio de equidad, se tradujo en la formulación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, 1973-77. A pesar de los enormes esfuerzos desplegados en estos cinco años, el énfasis que se le otorgara a la problemática social y el progreso obtenido, se advierte la persistencia de los principales problemas sociales que afectan a los sectores más pobres de la población. Desde el punto de vista de la planificación, los obstáculos y limitaciones para la implementación efectiva de estrategias de desarrollo equitativo tienen que ver, en última instancia, con la forma en que se conceptualizan los enfoques y se elaboran las metodologías correspondientes. Actualmente la Junta Nacional de Planificación se encuentra dedicada a la tarea de elaborar la estrategia de desarrollo que enmarcará el desarrollo del país durante los próximos cinco años. En la realización de este cometido, se está poniendo mucho énfasis a nivel conceptual, en la necesidad de diseñar una estrategia adecuada para la elaboración de la Estrategia. El propósito central de esta ponencia ha sido el de proveer un análisis de o los enfoques, metodologías y marcos de referencia de que debe disponer la entidad planificadora, a fin de lograr una integración adecuada de las variables sociales a la planificación del desarrollo. Como sucede en relación

/a todos

a todos los aspectos del desarrollo, no existe un "paquete" único de políticas orientadas al logro de un desarrollo equitativo. Lo que es indudable, sin embargo, es que el éxito de estos objetivos requiere la formulación y el diseño de un "paquete" de políticas que se apoyen y refuercen mutuamente. Tal paquete de políticas, se sugirió, no puede ser elaborado en el vacío, y su formulación requiere el diseño previo de un marco conceptual que suministre la base sobre la cual las mismas pueden ser organizadas. Se sugirió, además, que la metodología para la elaboración de este marco conceptual incluye básicamente cuatro elementos:

a) la formulación de un conjunto de supuestos básicos,

b) la definición de un "principio rector" sobre la base del cual el pensamiento y la acción sistemáticos puedan ser organizados,

c) la definición de áreas de investigación prioritarias necesarias para dar el apoyo al "principio rector" y facilitar la organización subsiguiente de las políticas derivadas del mismo,

d) hacer explícitas las implicaciones de políticas del enfoque.

El conjunto de supuesto presentado enfatizó la importancia de enfocar el desarrollo social de manera integral y la necesidad de definir con claridad y precisión las políticas propuestas, así también como enfatizó los criterios para seleccionar tareas prioritarias, debe ser organizado. El "principio rector" más adecuado para organizar la integración de las variables sociales a la planificación del desarrollo en casos en los cuales grandes sectores de la población tradicionalmente no han participado en el proceso de desarrollo y por lo tanto, debe ser incorporado al mismo, es el de "necesidades básicas", se sugirió, que a un nivel mínimo incluye como componentes básicos el acceso al empleo productivo y a los servicios básicos. Asimismo, la ponencia identificó prioridades de investigación y discutió algunos aspectos importantes

/de implementación,

de implementación, así también como algunas implicaciones sectoriales del enfoque. Finalmente, el tema de la política poblacional fue brevemente abordado.

A manera de conclusión, queremos enfatizar dos puntos. Las "necesidades básicas", entendidas como un enfoque para integrar los componentes sociales a la planificación del desarrollo, constituyen el objetivo mínimo del desarrollo social antes que toda la gama de sus atributos deseables, el logro de muchos de los cuales inevitablemente requiere un período de tiempo y un esfuerzo mayores. En el contexto social discutido en esta ponencia, sin embargo, se considera, al mismo tiempo, legítimo y prudente concentrar la acción estatal, primero en la satisfacción de un conjunto básico de necesidades vitales de los sectores más pobres de la población. A medida que las metas mínimas establecidas se acercan a su concreción, nuevas y más desafiantes metas pueden ser establecidas.

Como comentario final, queremos reiterar un punto que consideramos esencial. Una de las limitaciones más serias de muchas formulaciones de estrategias de "crecimiento con equidad", es que las mismas están, a menudo divorciadas de la realidad, ya que tienden a suponer un Estado autónomo, que persigue un interés nacional generalizado al cual sus tecnócratas articulan, independientemente de limitaciones políticas que pueden existir para su implementación. En el mejor de los casos, un enfoque de esta índole puede sugerir los instrumentos institucionales y técnicos para la estrategia, el nivel de distribución de sus costos y beneficios, y consecuencias alternativas y combinaciones de medidas técnicamente viables. Si su formulación está basada únicamente en estos elementos, sin embargo, la estrategia no puede implementarse. A fin de aumentar las posibilidades de implementación de una estrategia

/de desarrollo

de desarrollo con un alto componente social debe tomarse en cuenta el tamaño y la organización de grupos de interés y coaliciones regionales que se beneficiarían o perjudicarían de las políticas propuestas y los posibles cambios en status social e influencia política que la implementación de esta estrategia implicaría. Este aspecto merece una atención prioritaria por parte del ente planificador, a fin de poder determinar la viabilidad política de la estrategia formulada, que es en última instancia la variable que definirá sus posibilidades de implementación.

/BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. Adelman, Irma: "Strategies for Equitable Growth", in Challenge, (N.Y., IASP, 1974).

2. Chenery (Hollis) et. al,: Redistribution with Growth (London, Oxford U. Press, 1974).

3. Frank (Charles) & Webb (Richard) eds., Income Distribution and Growth in Less Developed Countries, Brookings, Washington, D.C., 1977.

4. JUNAPLA, "Algunos Indicadores de la Pobreza Crítica en el Ecuador", Sección Investigaciones Sociales, mimeo.

----------,"Consideraciones para la Formulación de la Estrategia Social", Sección Investigaciones Sociales, 1978, mimeo.

----------, "Hacia la Formulación de una Estrategia Social", División de Desarrollo Social, 1978, mimeo.

----------, "Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, 1973-77", 1977.

5. Mellor, J., "The New Economics of Growth", Ithaca: Cornell, 1976.

6. Overseas Development Council: Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem Praeger, 1977.
--------, Agenda 1977, Praeger, 1977.

7. Stretten P., and S. Burki, "Basic Needs: An Issue Paper", World Bank, 1977, mimeo.

8. Swett, Francisco X., El Manejo del Sistema y la Toma de Decisiones en la Planificación Educativa Ecuatoriana, Evaluación y Metodologías, Ministerio de Educación Pública, Ecuador, 1976.

9. UNICEF, "Bases para la Formulación, Ejecución y Evaluación de Programas Integrados en la Región de las Américas", Seminario Regional sobre Programas Integrados de Desarrollo, Quito, Agosto, 1975.

10. Waterston, A., "A Viable Model for Rural Development", Finance and Development", Dec. 1974 and March 1975.

11. World Bank, World Development Report, W.B., 1978.

EL SALVADOR

EL PLAN NACIONAL BIENESTAR PARA TODOS
1978-1982

I. INTRODUCCION

El proceso de la planificación en El Salvador, tiene apenas 15 años de vida, un período relativamente corto.

Sin embargo, como se verá más adelante, se han logrado grandes avances, los cuales han culminado con la elaboración y puesta en ejecución del Plan Nacional Bienestar para Todos 1978-1982.

En 1962 se fundó el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Sus actividades se orientaron al estudio de los aspectos del desarrollo económico y social del país y tenían como fin específico racionalizar los distintos negocios y funciones del Estado en materia económico-social.

Con base en lo anterior, se procedió a la elaboración de programas y medidas de políticas de corto plazo, buscando la expansión de las actividades de los sectores público y privado y se estimuló la ejecución de muchos proyectos de inversión pública para la infraestructura económica de transporte, comunicaciones, energía y otros. Mereció especial atención la política fiscal y la búsqueda de un mejor ordenamiento del sector público; se realizaron esfuerzos para revertir el deterioro manifestado por las finanzas del gobierno y se dio máxima importancia a la formulación de presupuestos por programas, como medio para cumplir las metas anuales de inversión y gasto públicos.

En el año 1963, se presentan acciones más concretas en el campo de la planificación, al darse el Primer Plan Bienal de Inversiones Públicas para los años 1964-1965 y posteriormente se formula el Plan Bienal 1966-1967. Paralelamente se trabaja en forma intensiva en el Primer Plan de Mediano Plazo 1965-1969 dentro del cual se enmarcan los siguientes planes bienales de inversión.

/Este Primer

Este Primer Plan de mediano plazo, permitió ganar una valiosa experiencia que produjo como efecto el contar, en la actualidad, con mejores metodologías, conocimiento más profundo de la situación socioeconómica del país y algo que es muy importante, la capacitación del elemento humano en esta disciplina, recursos que se encuentran diseminados por todo el sector público y que en gran medida ha permitido conformar los logros alcanzados actualmente.

En esta forma, se elabora el Plan de Mediano Plazo para el período 1968-1972, el cual dejó sin efecto los dos últimos años del plan anterior.

Conviene señalar que en los dos primeros planes, no se contó con la participación necesaria y efectiva de los organismos públicos más ligado a la planificación, y no se hizo mayor esfuerzo para adecuar la administración pública a las nuevas tareas. Además, en dichos planes, por lo general, se hizo énfasis en intenciones globales, sin llegar a la definición de medidas concretas para su implementación y se fijaron metas demasiado ambiciosas.

Con la experiencia acumulada en casi una década se arriba al Tercer Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, el cual se consideró el más rico en contenido, metodologías, compatibilización y realización y que fue desagregado y ajustado en planes anuales operativos para cada uno de sus años. Asimismo, se enfatiza en el perfeccionamiento del proceso del Sistema Nacional de Planificación. De esta manera se cumplieron, en gran medida, funciones propias del Consejo Nacional de Planificación tales como asesorar, promover, coordinar, controlar y evaluar todas las acciones y políticas contenidas en el Plan.

En resumen se puede decir que el Tercer Plan Nacional, propendió a la estructuración de un esquema armónico, en el cual participaron coordinadamente los diversos agentes económicos; reúne y conjuga los

/esfuerzos del

esfuerzos del Estado y los correspondientes a los diversos estratos poblacionales e indica al sector empresarial aquellos campos de acción prioritaria en los cuales puede actuar.

Con los adelantos conseguidos por el Tercer Plan, la elaboración de un Cuarto Plan fue más completa; el Sistema Nacional de Planificación estaba sustentado sobre bases más sólidas; la Secretaría Ejecutiva de Planificación fue elevada al Ministerio y se promulgó un nuevo Reglamento Interior del Poder Ejecutivo, el cual daba más vivencia al proceso de Planificación. Dicho Reglamento dedica el Título IV al reconocimiento y establecimiento de la planificación en el país como una herramienta que conduzca a óptimos resultados, tanto en las actividades propias de la administración pública, como en las correspondientes a los diversos sectores productivo y sociales en el sector privado.

Lo anterior permitió, además de perfeccionar las técnicas y mecanismos que involucra la planificación en sus diversas interrelaciones articular en mejor forma las tareas y acciones técnicas y operativas, con los centros de decisión política.

En esta forma, es competencia del área decisional, determinar, orientar y aprobar los objetivos, metas y políticas y estrategias para la formulación y ejecución de planes de largo, mediano y corto plazos, en los niveles global, sectorial, regional, local e institucional.

Esta área de decisión está integrada por:

- Presidente de la República
- Consejo de Ministros
- Comités Especiales de Ministros (Económico, de Desarrollo Social y de Infraestructura)

/En un

En un nivel inferior se constituyó el área técnica compuesta por:

- Ministerio de Planificación, Unidades de Planificación Sectoriales, Regionales y Ministeriales, Unidades de Planificación Institucional y Comités Técnicos de Planificación.

II. ELABORACION DEL PLAN NACIONAL BIENESTAR PARA TODOS 1978-1982

Como se podrá comprender, con la estructura del Sistema Nacional de Planificación, fue posible elaborar el Cuarto Plan Nacional, el cual tiene la característica especial de que en su formulación intervinieron todos los entes del sector público que tienen vinculaciones en el área de planificación. En otras palabras, es importante recalcar que por una parte, este Plan no es obra solamente del Ministerio de Planificación, sino por el contrario, en él está reflejado el pensado y sentir de las diferentes oficinas sectoriales de planificación y por otra, que los planteamientos generales del mismo, fueron discutidos ampliamente con representantes del sector privado.

Los lineamientos generales, metodologías y otros aspectos técnicos fueron diseñados por el organismo rector de la planificación, el cual tomando como marco los postulados filosóficos, políticas y económicos del actual gobierno, diseñó los marcos dentro de los cuales debían orientarse las diferentes medidas de políticas económica y social, los objetivos generales y específicos y los distintos medios para instrumentar dichas políticas y conseguir los objetivos deseados.

Una vez terminada la primera etapa, o sea, el diseño del marco general de lo que sería el Plan, se procedió a la fase de compatibilización, la cual se efectuó en diversos campos; por ejemplo, entre objetivos y metas deseadas y medios e instrumentos.

Después de los resultados obtenidos en la compatiblización, cada sector, ministerio o institución efectuó una presentación a los órganos de decisión y de acuerdo a observaciones y comentarios, se procedió a la elaboración del Pre-Plan. Este nuevamente fue discutido a diferentes niveles, para proceder a la elaboración final, la que fue sometida a consideración del Consejo de Ministros para su aprobación.

/En la

En la etapa de formulación del Plan, la organización del Ministerio funcionó de la siguiente manera: se constituyó el Comité del Plan que estaba compuesto por el Ministro y Subsecretario de Planificación y los Jefes de División (Directores Ejecutivos) y Jefes de Departamento. El Comité se declaró en sesión permanente y tenía como funciones diseñar metodologías, resolver sobre consultas técnicas formuladas por los sectorialistas del mismo Ministerio y de las oficinas sectoriales, discutir los lineamientos de política, metas, medios e instrumentos así como las estrategias global y sectoriales del Plan y a la vez preparar el documento general y el resumen de los diferentes sectores.

Además, el Comité del Plan efectúa reuniones con los sectorialistas del Ministerio, a fin de mantenerlos informados de las distintas decisiones que el Comité tomaba o que recibía de los altos niveles de decisión. El sectorialista era el medio de enlace entre el Comité y la oficina sectorial. Cuando surgía alguna discrepancia se promovían reuniones a fin de dilucidar los problemas surgidos y una vez puestos de acuerdo el sectorialista y el Comité del Plan, se proseguía en la elaboración del Plan.

En esta forma, la intervención de todas las instituciones públicas en la formulación del Plan estaba asegurada; todas habían aportado su contribución y por lo tanto se aseguraba también el ánimo de participar en la implementación de las acciones contenidas en dicho documento.

Por lo tanto dentro del mismo Plan se estructuró la mecánica de ejecución, evaluación y control y se asignaron responsabilidades a todos los niveles tal como se detallará en la Parte V de este trabajo.

/III. EL

III. EL PLAN NACIONAL BIENESTAR PARA TODOS 1978-1982 CONTENIDO FILOSOFICO Y POLITICO

No existe la menor duda de que en Latinoamérica se han estructurado muy buenos planes de desarrollo y cada día se avanza más en ese campo. Los planes elaborados en países sudamericanos son ejemplos en esta materia y cuentan en la actualidad con técnicas de muy alto nivel en esta disciplina. Sin embargo, creemos que un plan de desarrollo como documento netamente técnico, por muy buena estructuración y coordinación que presente entre políticas, metas, medios e instrumentos, estrategias, etc., por lo general está destinado a las bibliotecas y a los estudiosos de las técnicas de planificación.

Con base en lo anterior, se piensa, que si a un plan de desarrollo se le incorporan ingredientes filosóficos y políticos, es decir, que si en él se plasma la plataforma de gobierno, tendrá una mayor posibilidad de éxito, puesto que se está haciendo del plan, el programa de trabajo de un equipo y por lo tanto está comprometiendo a los niveles de decisión en su cumplimiento. Asimismo, los niveles ejecutivos y operativos quedan también involucrados en su plena ejecución.

En otras palabras, el Plan cuenta con el respaldo político a todos los niveles y por lo tanto tiene más posibilidades de cumplirse o de que sus logros sean mayores.

En esta forma, el Plan Nacional Bienestar para Todos, en su parte introductoria, refleja los postulados de la Constitución Política; expone la filosofía y modelo de desarrollo que definen el marco general de acciones, así como las cuatro acciones estratégicas o columnas que soportan dicho esquema y los objetivos e instrumentos.

La filosofía y modelo de desarrollo contemplados en el Plan Nacional Bienestar para Todos, se puede resumir en el reconocimiento

/de que,

de que, aunque en los últimos quince años el país ha experimentado un apreciable nivel de progreso no es satisfactorio. Por lo tanto se hace imperativo conservar lo logrado e incrementarlo, de tal forma, que haya márgenes suficiente que permitan a la familia, base fundamental de la sociedad, lograr su superación y fortalecimiento en un régimen que garantice la libertad económica, fomente y proteja la iniciativa privada y consecuentemente, logre el acrecentamiento de la riqueza y el bienestar para todos.

Por lo tanto se busca un desarrollo integral del país, con base en el concepto de que los sectores sociales constituyen la fuerza que impulsa la economía y que ésta a su vez, crea las oportunidades para su creciente progreso social.

Los fines contenidos en el Plan se alcanzarán mediante la modernización de la economía y el progreso social; ello implica la explotación óptima de los recursos de que se dispone y una sociedad pujante que transforma, produce y vende y donde el más humilde de sus componentes goza de un techo seguro, de alimentación sana y abundante, y en general logra la satisfacción de sus necesidades fundamentales.

Señala también la filosofía del Plan como condición básica para su realización, la participación activa y patriótica de todos los salvadoreños.

Los cuatro pilares fundamentales en los que se sustenta la modernización de la economía y el progreso social se refieren a la inversión y gastos públicos, la expansión de los sectores sociales, el sector laboral como fuente de desarrollo y las políticas de desarrollo y los sectores productivo de la libre empresa.

Mediante las políticas de la inversión y gasto públicos, se busca el mejor aprovechamiento de los ingresos fiscales, del financiamiento

/externo y

externo y de todo el gasto público, con el fin de fomentar la ocupación, incrementar la satisfacción de las necesidades de la sociedad, promover el desarrollo y la inversión en todos los niveles y proteger el mercado mediante el aseguramiento de la libre competencia.

La expansión de los sectores sociales se buscará mediante la ejecución de un programa masivo de desarrollo social integral y su último fin será consolidar la personalidad y productividad del hombre, mediante acciones en los campos de la salud, educación, vivienda y saneamiento ambiental, elementos que permitirán el surgimiento del nuevo hombre salvadoreño.

Aspecto fundamental dentro del esquema filosófico-político del Plan lo constituye el sector laboral como fuente de desarrollo. En este campo se prevé la aplicación efectiva de las normas del Derecho del Trabajo, a fin de garantizar la racional utilización del factor trabajo y su justa remuneración; se buscará que el trabajador y su familia tengan la sustentación necesaria para dignificarse; se tomará en cuenta las posibilidades empresariales de los patronos; se fomentará el ahorro entre los trabajadores y se ampliará la cobertura de la seguridad social.

Las políticas de desarrollo conducirán a la modernización de las actividades económicas en los sectores productivos, lo cual, a la vez, llevará a la aceleración del desarrollo y del proceso social, para lo cual se requiere un clima que favorezca el incremento masivo de la inversión privada; apoyo financiero y técnico, descentralización y avance tecnológico masivo de la industria y los servicios, desarrollo más acelerado del sector agropecuario, impulso a las relaciones económicas con otros países y la racional utilización de los instrumentos monetarios y financieros.

/Para ello

Para ello se implementará un conjunto de políticas orientadas a provocar un desarrollo vertical y horizontal, agrícola e industrial; a proveer la infraestructura física requerida; a ampliar la asistencia técnica y crediticia; a apoyar al hombre del campo de escasos recursos económicos, poniendo a su disposición asistencia técnica y financiera para que pueda convertirse en productor y propietario de la tierra. Complementarán estas acciones una política integral ganadera que incluya la regionalización pecuaria, moderna comercialización y programas de sanidad y manejo del hato ganadero.

Integradas con el resto de políticas, la monetaria y financiera en forma agresiva y moderna, pero a la vez basada en normas tradicionales que han probado sus bondades en beneficio del país, también apoyará las actividades productivas.

/IV. ESTRATEGIA

IV. ESTRATEGIA, OBJETIVOS, METAS Y POLITICAS DEL PLAN NACIONAL BIENESTAR PARA TODOS 1978-1982

El contenido del Plan Nacional Bienestar para Todos, se sustenta en una estrategia global de largo plazo que persigue un mayor desarrollo económico y social, para conformar una sociedad más justa, con suficientes oportunidades para todos los salvadoreños, que permita satisfacer sus anhelos de vivir en paz y solidariamente en un ambiente de libertad, decoro y dignidad.

La estrategia del Plan propicia una economía moderna, capaz de satisfacer las necesidades de la población, mediante el aprovechamiento del potencial de los distintos sectores socio-económicos y de las regiones del país, lo que implica acrecentar la capacidad productiva e incrementar y ampliar el mercado interno. El Plan propone otorgar facilidades para la capitalización de la pequeña y mediana empresa que permita incorporar la tecnología necesaria para elevar la producción y la eficiencia de las unidades de producción y generar empleos e ingresos suficientes.

Las áreas prioritarias las constituyen: el desarrollo agropecuario, la industrialización, la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo científico y tecnológico y el desarrollo social.

Los grandes objetivos del Plan:

- Modernizar y humanizar el progreso social de los salvadoreños a todos los niveles, particularmente en los sectores de bajos y medianos ingresos.
- Asegurar las bases económico-sociales para un crecimiento más dinámico y autosostenido.
- Lograr un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos.

/- Mantener

- Mantener y fortalecer un régimen de justicia social, que ofrezca más oportunidades de empleo e impulse el desarrollo de las actividades productivas.
- Vigorizar y expandir la economía de las áreas menos desarrolladas y maximizar el aprovechamiento del espacio económico.
- Crear el ambiente de confianza y estabilidad necesario para que la inversión se incremente sustancialmente; robustecer las organizaciones económico-sociales y promover su efectiva participación en el proceso de desarrollo.
- Fortalecer la posición nacional en sus relaciones económicas internacionales y contribuir al perfeccionamiento de los macanismos de la integración centroamericana.

Como manifestaciones cuantitativas del cumplimiento de los objetivos del Plan, se presentan las metas siguientes:

- Crecimiento del producto territorial bruto del 7.5% como promedio anual, lo que permitirá para el último año del período un producto por habitante de 1.440 colones a precios de 1975.
- Creación de cerca de 250 mil nuevas oportunidades de trabajo en los cinco años del Plan, lo que significa generar 50 mil nuevos empleos anuales.
- Mejoramiento del salario medio real a una tasa del 4%, elevando la capacidad de compra de los trabajadores en un 21% en el transcurso del período.
- El valor de las exportaciones de bienes a precios de 1975, crecerá a un 7% anual.

La inversión en capital fijo pasará de 1.263,5 millones de colones en 1977 a 1.760.1 millones en 1982, lo que representa una tasa de crecimiento del 6.9% anual.

/La inversión

La inversión total del período será de 7,785.3 millones de colones. De este total corresponden 3,200 millones a la inversión pública y 4,586.3 millones a la inversión privada.

- La importación de bienes y servicios aumentará al 7.1% anual, como consecuencia de una demanda significativa de insumos y bienes de capital de origen extranjero.
- El producto del sector agropecuario se expandirá al 5% anual; la industria manufacturera, al 9.3%; la construcción, al 9.5%; ls electricidad, agua y servicios sanitarios, al 10.1%; el comercio, al 7%, y los otros sectores, al 7.5%.
- Estas condiciones favorables de crecimiento harán posible que el consumo total de la población, aumente a una tasa del 7.5% anual, lo que permitirá mejorar el consumo medio por habitante en un 24% en los 5 años del Plan.

El logro de los grandes objetivos y metas será resultado de la aplicación de las siguientes políticas globales y sectoriales:

- Política de Desarrollo Social, que persigue promover el progreso a través de la integración y participación activa de todos los grupos sociales, en los esfuerzos para alcanzar la superación económica, política y cultural del país.
- Política Integral de Población, que actúa en aquellos campos que afectan al individuo, a la familia y a la sociedad, tales como la salud, la nutrición, la educación, la capacitación, el empleo y la participación dinámica de la mujer.
- Política de Alimentación y Nutrición, que persigue hacer accesible a la población, primordialmente de bajos ingresos, una alimentación adecuada; evitar el desperdicio biológico de los alimentos y estimular la mayor producción de los mismos, a través de acciones específicas en las áreas de producción y comercialización

/de granos

de granos básicos, frutas y hortalizas, procesamiento de alimentos y su enriquecimiento artificial, educación nutricional y saneamiento ambiental.

- Política de Empleo, orientada a la utilización máxima de la fuerza de trabajo y su mejoramiento cualitativo que, con la incorporación de tecnologías adecuadas, incrementen la productividad de la mano de obra y la remuneración del trabajador.
- Política Agraria, que aumentará la producción de alimentos básicos para el consumo interno; fortalecerá el sector externo y contribuirá al proceso de sustitución de importaciones. Promoverá el acceso del trabajador agrícola a la propiedad de la tierra y el aumento del empleo y de los ingresos de los trabajadores del campo.
- Política de Recursos Naturales, que preservará el equilibrio ecológico a través de acciones en los campos de reforestación, ordenamiento de cuencas, almacenamiento y uso racional del agua y la conservación y protección del suelo, de la flora y de la fauna.
- Política de Industrialización, que busca la modernización de los actuales patrones de producción, aumentar la capacidad de absorción de mano de obra, la mayor integración interna y una mejor complementación regional.
- Política de Desarrollo Regional, enfocada a lograr la integración del país en sus diversos contextos e incorporar el uso racional de los recursos disponibles, a través de la participación activa de las diferentes regiones del territorio nacional.
- Política de Comercio Exterior, que propiciará la apertura de nuevos mercados, la diversificación y fomento de las exportaciones, el perfeccionamiento de los mecanismos de integración de la economía regional y la ampliación de las relaciones internacionales.

/- Política

- Política Empresarial, que establecerá los estímulos fiscales, la capacitación, la asistencia técnica y crediticia y el clima de confianza y seguridad para el surgimiento de nuevas empresas y de nuevos empresarios.
- Política de Salud, que promoverá, protegerá y rehabilitará la salud integral de los habitantes, mediante el sistema nacional de la salud, constituido por el conjunto interrelacionado de organismos, instituciones y servicios.
- Política de Educación, que creará actitudes que favorezcan el proceso de la modernización de la economía y el progreso social. El desarrollo de la educación contribuirá a mejorar la calidad de los recursos humanos, ampliará la cobertura de los sistemas para incorporar mayor población a los diferentes niveles educativos, mejorará cualitativa y cuantitativamente los servicios educacionales en las zonas rurales e integrará la escuela a la comunidad.
- Política de Trabajo y Seguridad Social, que fortalecerá el desarrollo armonioso de las relaciones laborales y logrará la superación económica, social y moral del trabajador y su familia, altos niveles de empleo productivo y un desarrollo más dinámico e integral de las asociaciones profesionales, cooperativas y otras agrupaciones afines.
- Política de Vivienda, que atenderá la demanda habitacional de la población urbana y rural, proporcionará vivienda de bajo costo y rehabilitará las viviendas marginales.
- Política de Energía, que incrementará el uso de los recursos naturales para la generación de electricidad, ampliará la distribución de energía en el área rural e investigará y utilizará otras fuentes no convencionales en la producción.

/- Política

- Política de Transporte y Comunicaciones, que mejorará y expandirá los servicios de transporte colectivo, urbano e interurbano e incorporará las áreas potencialmente productivas mediante una mayor fluidez de bienes entre los centros de producción y los de consumo. Asimismo, expandirá y mejorará los sistemas de telecomunicaciones y servicio postal.

Además de los aspectos señalados anteriormente, es necesario destacar algunos nuevos incluidos en el presente Plan y que en los anteriores no fueron considerados ampliamente. Como se menciona al principio de este capítulo, el Plan se enmarca en una estrategia de largo plazo y pone énfasis en el desarrollo agropecuario mediante la expansión horizontal, aprovechando racionalmente los recursos de la tierra y, en la expansión vertical, mediante una mayor productividad.

Se considera también, dentro de la estrategia de largo plazo, el proceso de industrialización, mediante la diversificación, la integración económica del país, promoción, fortalecimiento y expansión de la capacidad productiva existente e impulso a las industrias básicas consideradas estratégicas para el proceso de desarrollo del país, destacándose la agroindustria, la metal-mecánica, la química, la del cemento y de otros materiales de construcción y la electrónica.

Se considera asimismo, como aspecto fundamental, la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, puesto que para un país con escaso territorio, reviste vital importancia y es fundamental para el desarrollo integral de la industria, la agricultura, producción de energía, riego, minería y turismo.

Por lo que respecta a energía, se han intensificado las investigaciones para la explotación de fuentes no convencionales. Se adoptarán medidas para el uso y conservación del suelo, para el desarrollo forestal, protección de la flora y conservación del medio ambiente.

/La estrategia

La estrategia de largo plazo contempla una política sobre desarrollo científico y tecnológico, que estará orientada al reconocimiento del potencial del país y al reforzamiento y diversificación de la estructura productiva. Por lo tanto, se hará hincapié en la investigación básica y en la aplicada. Se creará además la capacidad humana y física para seleccionar y adoptar tecnologías foráneas, generar las apropiadas a las características de los factores productivos, especialmente de aquellos que tengan una amplia absorción de mano de obra.

Parte fundamental de la estrategia mencionada la constituye el desarrollo social integrado, que se sustenta como ya se ha mencionado, en que el crecimiento económico y el progreso social no son procesos separados o aislados, sino interdependientes que, juntos modelan el desarrollo de un país.

La política de población cuyo fundamento básico es considerar al hombre como el centro y motor del proceso de desarrollo, busca la realización plena del hombre, la familia y la comunidad. Lo anterior será posible mediante la coordinación de las acciones en el campo de la salud, alimentación, nutrición, educación, capacitación, empleo, etc., de tal forma que se arribe a una adecuación armónica de la población, con los recursos del país.

Considera también la estrategia de largo plazo, la participación de todos y cada uno de los salvadoreños, como objetos y sujetos del proceso de desarrollo, y por lo tanto, el que participen generando e impulsando dicho proceso y disfrutando de sus beneficios.

Asimismo, hace énfasis en el mejoramiento de la alimentación y condición nutricional, para lo cual buscará poner a disposición de la población un conjunto de alimentos básicos en forma de volver accesible a las personas de bajos ingresos una alimentación adecuada y proteger y acrecentar la capacidad de producción alimentaria del país.

/La expansión

La expansión y diversificación de la capacidad productiva y la aplicación de las distintas políticas tendrán positivas e importantes consecuencias en el nivel de empleo.

La política de industrialización estimulará la incorporación de tecnologías intensivas en mano de obra, fortalecerá las pequeñas y medianas empresas y fomentará el desarrollo de unidades asociativas de producción.

El impulso de otras actividades generadoras de ocupación, como la construcción, incorporará núcleos importantes de fuerza laboral.

Los programas educativos de adiestramiento y formación profesional, nutricionales y de salud que se traducirán en mejoramiento de la calidad, calificación y eficiencia de mano de obra, conducirán a ventajas comparativas en el uso de la fuerza laboral en relación a otros factores.

La subocupación originada en el carácter estacional de la actividad agropecuaria y la migración a las áreas urbanas, se reducirán por medio de la diversificación de la producción rural al utilizar instrumentos crediticios, fiscales, de capacitación, de investigación y de asistencia técnica; mejorar los servicios sociales en el área rural y establecer industrias rurales que generen empleo estable, como artesanías e industrias caseras.

El Plan para el período 1978-1982, contiene aspectos que los anteriores no los contemplaron.

El primer aspecto es el de considerar metas específicas en el campo de la población. Con base en la aplicación de la política integral de la población se considera que si se continúa en la forma prevista, ésta presentará la siguiente situación: la población total alcanzaría 5,088.4 miles en comparación con 5,131.7 miles si disminuye la fecundidad; la densidad por Km.^{2} sería de 328.0, sin política, y con ella llegaría a 240.0 habitantes por Km.^{2}; la población menor

de 15 años llegaría al 45.0% del total, sin considerar la política sería del 47.3%; la población económicamente activa se espera en 1,679.3 miles de personas con la reducción de la fecundidad y 1,683.2 miles si no hay política.

Es obvio que los resultados esperados para cinco años en realidad no reflejan grandes avances, pues las metas en este campo sólo pueden ser alcanzadas en el largo plazo.

También debe mencionarse la meta de empleo. En planes anteriores esta meta se consideraba implícita y nunca se mencionó a cuánto podría ascender. En el presente Plan se ha establecido la creación de 250,000 nuevos puestos de trabajo; dicha proyección se hizo tomando en cuenta supuestos de productividad de los distintos sectores, así como la ejecución de programas masivos de empleo en pequeñas obras de interés comunal y que se desarrollarán en las épocas del año en que las oportunidades de trabajo descienden. Por otro lado, se hacen esfuerzos por la implementación de proyectos intensivos en mano de obra. En este sentido la política de inversiones públicas jugará un papel muy importante. En la misma forma se está buscando la descentralización de las actividades industriales a fin de llevarlas a otros centros y descongestionar el área metropolitana de San Salvador.

Otro aspecto nuevo dentro del Plan Nacional Bienestar para Todos, se refiere al desarrollo científico y tecnológico, para el cual se incluye un capítulo. El papel que desempeñan la ciencia y tecnología en la combinación de los factores de producción, tiene una influencia sustancial en el desarrollo económico y social. Para ello es necesario el estudio científico de los recursos naturales y del medio ambiente físico, el aumento de la productividad agropecuaria e industrial y la consolidación de una industria que dependa menos de la tecnología importada. Todo esto, como es lógico suponer, requiere básicamente de un impulso al desarrollo científico y tecnológico del país.

/El desarrollo

El desarrollo científico-tecnológico se plantea dentro de una perspectiva de largo plazo, por lo tanto los principales objetivos y metas trascienden el período de este Plan. Sin embargo, las acciones por realizar permitirán aplicar y emplear en mejor forma los recursos y el logro de algunos avances que constituirán la base de sustentación de un futuro desarrollo científico y tecnológico más acelerado.

Las prioridades en este campo se derivan de los objetivos generales y sectoriales del Plan de Desarrollo, así como de los programas y proyectos estratégicos.

Durante los próximos cinco años, esta política de ciencia y tecnología buscará la incorporación de innovaciones tecnológicas en las actividades productivas, transferencia de tecnología, creación de condiciones propias para la utilización máxima del personal especializado y establecimiento y funcionamiento de un moderno sistema de información.

Las acciones que se han empezado a desarrollar dentro del marco del desarrollo científico y tecnológico son las siguientes:

a) Orientación básica de las actividades científico-tecnológicas de investigación y desarrollo en sectores prioritarios (agropecuario, recursos naturales, industria, salud y nutrición e infraestructura básica);

b) Actividades científico-tecnológicas asociadas y de difusión;

c) Formación, adiestramiento y aprovechamiento de recursos humanos; y

d) El sistema nacional de ciencia y tecnología.

Otro capítulo nuevo incluido en el Plan Nacional, es el que se refiere al Desarrollo Regional y busca como objetivos básicos: incorporar las áreas rezagadas del país al proceso de desarrollo; alcanzar el máximo y más eficiente uso de los recursos, procurar una mayor retención de la población rural en su lugar de origen y contribuir a realizar mayor esfuerzo para llevar los beneficios del desarrollo a todo el territorio.

/Para alcanzar

Para alcanzar los objetivos anteriores, las acciones de política tendrán repercusiones tanto en el espacio como en los grupos humanos. El ordenamiento espacial de país y la mayor incorporación de las áreas retrasadas será el resultado de la realización de determinadas tareas, que se constituyen en metas de corto y mediano plazo, tales como delimitar las regiones y subregiones del país, definir la jerarquía de las unidades territoriales, formular un esquema administrativo institucional, establecer el marco legal correspondiente y efectuar los estudios básicos para determinar el potencial económico de cada uno de los espacios en que se divide el país.

V. EJECUCION, EVALUACION Y CONTROL DEL PLAN NACIONAL BIENESTAR PARA TODOS 1978-1982

El Plan Nacional Bienestar para Todos se realizará a través de la ejecución de 51 programas estratégicos, cuyas acciones impulsarán el desarrollo de los sectores sociales, los sectores productivos y los sectores de infraestructura básica. Estos programas estratégicos están conformados por un conjunto de actividades afines, impulsoras del proceso de desarrollo y se orientan a las áreas en las que se concentrará la acción del sector público. Definen las responsabilidades de cada una de las instituciones participantes, el orden de acción, la coordinación, supervisión, evaluación y el control de la gestión de los mismos.

Los nombres de los programas estratégicos sugieren claramente el contenido de los mismos y son los siguientes:

1. Desarrollo Integral de la Zona Norte
2. Programa de Creación de Nuevos Empresarios Agrícolas
3. Programa de Producción de Alimentos Básicos
4. Expansión y Regionalización Pecuaria
5. Fomento de la Explotación Agroindustrial
6. Explotación de los Recursos Pesqueros
7. Modernización del Sistema de Comercialización Agrícola
8. Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables
9. Aprovechamiento Integral de los Recursos Hídricos
10. Infraestructura para Polos de Desarrollo Industrial
11. Desarrollo Energético
12. Programa de Desarrollo de Industrias Básicas
13. Desarrollo Turístico
14. Normas y Calidades
15. Desarrollo de la Pequeña Empresa y Artesanía
16. Fomento de las Exportaciones

/17. Apoyo

17. Apoyo Financiero a la Industria y Servicios
18. Integración Económica, Relaciones y Comercialización Internacional
19. Programa Integral de Población
20. Programa Nacional de Alimentación y Nutrición
21. Saneamiento Ambiental
22. Salud Mental
23. Modernización y Ampliación de la Red de los Establecimientos y Servicios de Salud
24. Programa de Universidades y Centros Tecnológicos Regionales
25. Modernización y Expansión de los Servicios Educacionales en el Area Rural
26. Programa Masivo de Educación de Adultos
27. Programa del Patrimonio Cultural y Centro Nacional de Arte y Cultura
28. Promoción y Desarrollo de Centros de Educación Privada
29. Promoción de Deportes
30. Formación Profesional
31. Seguridad e Higiene Ocupacional
32. Ampliación y Modernización de la Seguridad Social
33. Fomento Cooperativo
34. Promoción y Apoyo a la Familia, la Infancia y la Juventud
35. Ordenamiento Jurídico
36. Acción contra la Delincuencia y Defensa de los Intereses de la Sociedad y del Estado y de los Derechos del Hombre
37. Programa Masivo de Empleo para Familias de Bajos Ingresos
38. Desarrollo Integrado de Areas Críticas
39. Ordenamiento y Desarrollo Regional
40. Desarrollo y Ordenamiento Urbano
41. Ordenamiento y Vinculación Territorial

/42. Explotación

42. Explotación de Recursos Mineros
43. Vivienda para la Familia Campesina
44. Vivienda Urbana
45. Modernización de las Políticas Fiscales
46. Relaciones Internacionales
47. Seguridad Nacional
48. Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología
49. Cooperación Técnica Internacional
50. Programa Nacional de Proyectos y Financiamiento Externo
51. Administración para el Desarrollo

Los 51 programas estratégicos se sustentan en 285 nuevos proyectos básicos, adicionales a los proyectos actualmente en ejecución. Durante el primer año de gobierno, 71 nuevos proyectos básicos han alcanzado las etapas de factibilidad, diseño y negociación de su financiamiento; los estudios de los 214 proyectos restantes, que actualmente se encuentran en la etapa de prefactibilidad, se finalizarán en el menor tiempo posible, para concretar su financiamiento y ejecución durante el período del Plan.

Para la realización de las acciones mencionadas se ha creado una estructura del aparato gubernamental, que responda a las responsabilidades que cada Unidad tiene asignada, para la ejecución de los programas estratégicos y de otras acciones que es necesario desarrollar para llevar adelante el Plan.

/Para desarrollar

Para desarrollar las acciones antes mencionadas dentro del máximo grado de coordinación, se ha organizado el Sistema Nacional de Planificación en los aspectos fundamentales de la administración pública, buscando una asignación más efectiva de recursos, una mayor agilidad en la tramitación y flexibilidad en la aplicación de los instrumentos que permitan el máximo grado de eficiencia.

Dicho esquema es el siguiente: el máximo nivel político decisorio define y proporciona las líneas generales de acción y está integrado por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, del cual se desprende tres grandes comités: el Comité Económico, el Comité de Desarrollo Social y el Comité de Infraestructura Básica.

Cada uno de los Comités está integrado por los Ministros de Estado, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones; pero tienen las siguientes características: todas son presididos por el Presidente de la República y en todos ellos participa el Ministro de Planificación para los fines de la coordinación, tanto a nivel interno de cada Comité, como para la coordinación con los restantes, y además funciona como Secretario. Participa asimismo, en todos los comités el Ministro de la Presidencia, como órgano de enlace entre los aspectos del Programa de Gobierno y los lineamientos de política económica que se discutan. El otro Ministro que participa en los tres comités es el de Hacienda, el cual trata, como es natural, los aspectos relacionados con el financiamiento que demandan cada uno de los programas y proyectos.

Los comités antes mencionados se apoyan en sus respectivos

/comités ejecutivos

comités ejecutivos y están integrados por los responsables de las unidades primarias y secundarias, y a su vez, se apoyan en los llamados comités técnicos, que son los encargados de ejecutar acciones más específicas.

El plan de acción general para la ejecución de los programas estratégicos se ha conformado así: los Ministros que tienen responsabilidad directa en la realización de uno o más programas, nombrarán un responsable. Dicho funcionario, juntamente con el encargado de los programas nombrado por el Ministro de Planificación y por los nombrados por las distintas unidades que desarrollan actividades relacionadas con el programa estratégico respectivo, van definiendo las diversas acciones para la ejecución del mismo, lo cual permite delimitar las áreas de cada uno de los ministerios y unidades participantes.

Lo anterior indica que cada Secretaría de Estado, además de tener responsabilidad directa en la ejecución de uno o más programas, está obligada a apoyar de por sí o mediante sus dependencias, la ejecución de otros programas.

Las actividades generales se han ordenado y desagregado en tareas menores, a fin de que pueda definirse el tiempo en que deberán ser efectuadas y los recursos humanos, físicos y financieros necesarios para su realización. Lo anterior se ha integrado en una matriz o plan maestro que permita una visión de conjunto y una ejecución ordenada y coordinada del programa. Contiene además la matriz o plan maestro aquellas etapas en las cuales cada uno de los comités en forma conjunta, harán la revisión y nuevo ordenamiento del desarrollo del programa, a efecto de realimentar el proceso y ajustarlo a las nuevas condiciones que surjan.

Todo lo mencionado anteriormente, facilitará realizar con periodicidad las evaluaciones necesarias y un control más efectivo de las acciones que

/se ejecuten,

se ejecuten, a efecto de resolver oportunamente los problemas que surjan en el proceso y en los diferentes niveles y sólo cuando sobrepasen la competencia correspondiente, se elevarán a un nivel superior y así, sucesivamente, hasta llegar a los más altos niveles decisorios.

En esta forma se ha logrado establecer una doble corriente de información de los niveles superiores a los inferiores y viceversa, lo que está permitiendo una acción rápida, eficiente y económica.

Como se supondrá, la ejecución de los 51 programas estratégicos es una labor gigantesca y por supuesto no es posible desarrollarlos todos con la misma celeridad. Por lo tanto, con base en algunos criterios se seleccionaron los programas que tienen prioridad temporal en la ejecución; en esta forma la mayoría de ellos se encuentran en ejecución, esperando que durante el año 1979, todos se hallen en alguna fase de implementación.

Como punto fundamental en la ejecución del Plan Nacional Bienestar para Todos, es necesario mencionar que el Ministerio de Planificación efectuó algunas reformas en su estructura interna. Es así que dentro de dichas reformas se creó la Dirección Ejecutiva de Coordinación Sectorial, la cual tiene como función principal el seguimiento de cada uno de los programas estratégicos por medio de los coordinadores ejecutivos y representa al Ministerio de Planificación en el Comité Ejecutivo. El coordinador ejecutivo será quien tendrá informado a las altas autoridades del Ministerio de Planificación de la marcha de cada programa.

Por otra parte, las demás direcciones ejecutivas del Ministerio se relacionan estrechamente con la Dirección Ejecutiva de Coordinación Sectorial a fin de efectuar un seguimiento y ajuste más completo de todas las acciones que por cada programa y sus respectivos proyectos se van ejecutando. En este sentido la Dirección Ejecutiva de Proyectos

/está levantando

está levantando inventario de proyectos y su estado de avance, así como determinando los recursos humanos, físicos y financieros para la elaboración de estudios, realizando evaluaciones y contratación del financiamiento y otras acciones que en este campo se consideran necesarios.

La Dirección Ejecutiva de Operaciones por su parte, desarrolla labores de seguimiento en los proyectos en ejecución y es la encargada de velar porque la programación física y financiera de cada proyecto se cumplá y en caso contrario, tratar de resolver los problemas que puedan estar entorpeciendo dicha ejecución.

La Dirección Ejecutiva de Cooperación Internacional en directa relación con la Coordinación Sectorial y las demás Direcciones, ha determinado los recursos que en materia de asistencia técnica están demandando las acciones de ejecución, evaluación y control del Plan Nacional de Desarrollo.

Por último, la Dirección Ejecutiva de Planificación y Evaluación realiza ajustes y evaluaciones de las actividades económicas en sus diferentes niveles, principalmente en relación a los objetivos y metas del Plan.

Tal como se mencionó anteriormente, a cada Ministerio se le ha asignado la responsabilidad de uno de más programas estratégicos y contará con el apoyo de otros ministerios, y apoyará también la realización de otros programas.

Los Programas están descompuestos en proyectos básicos, o sea aquellos considerados fundamentales para ejecutar un proyecto; proyectos tradicionales de arrastre, que son aquellos que se han venido implementando sin la existencia de los programas estratégicos, pero que tienen gran relación con ellos y por último, los proyectos llamados de participación

/o de

o de apoyo y son los que están a cargo de otro Ministerio, pero que tienen gran relación con el éxito del programa de que se trata.

La labor general asignada al Ministerio de Planificación en la ejecución del Plan Nacional en sus diferentes actividades, dentro de los cuales los programas estratégicos revisten mayor importancia, se puede considerar de servicio o de apoyo; por lo tanto este Ministerio tiene como obligación fundamental, apoyar, en distintas formas, todos los programas. Además está ejecutando cuatro programas que están destinados a servir de apoyo a los restantes; estos son:

a) Programa de Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología;

b) Programa de Cooperación Técnica Internacional

c) Programa de Administración para el Desarrollo

d) Programa Nacional de Proyectos y Financiamiento Externo.

El contenido de cada uno de ellos es el siguiente:

- Programa de Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología

  Este Programa pretende la optimización del uso de los recursos por medio de tecnología apropiada, fortaleciendo la infraestructura científica nacional, promoviendo el cambio de los factores que afectan al desarrollo científico-tecnológico y proveyendo al país de los instrumentos ecesarios para impulsar en mejor forma el desarrollo de aquéllas.

- Programa de Cooperación Técnica Internacional

  Comprende la atención de los aspectos relacionados con la programación, coordinación, gestión, control y evaluación de la cooperación técnica internacional, para lograr su máximo aprovechamiento y fortalecer el desarrollo y la búsqueda de soluciones alternativas a los problemas que afrontan los diversos sectores de la actividad económica y social del país.

/- Programa

- Programa de Administración para el Desarrollo

  Se pretende acelerar las mejoras básicas en la organización del Estado para adecuarlo a la dinámica que el desarrollo exige. Para ello se fortalecerá la capacidad gerencial y operativa del sector público, se mejorarán los procedimientos administrativos, se revisarán los instrumentos legales, según lo exija la dinámica del desarrollo y se mejorará el flujo oportuno y veraz de información que facilite la orientación de las políticas nacionales de desarrollo y el reajuste de los planes.

- Programa Nacional de Proyectos y Financiamiento Externo

  Se orienta a conformar un procedimiento operativo para promover, coordinar y evaluar las actividades relativas a la preparación y ejecución de proyectos y a la definición de modalidades de captación y asignación del financiamiento externo de los mismos.

Para finalizar se hace necesario mencionar que el Plan Nacional Bienestar para Todos ha sido discutido con los diferentes sectores del país, a los cuales de acuerdo a la naturaleza de cada uno de ellos, se les asigna sus responsabilidades y los beneficios futuros; además se ha efectuado una difusión masiva de su contenido en todo el territorio nacional para que el pueblo entero esté compenetrado de la alternativa seleccionada y de su responsabilidad para alcanzar mejores niveles de vida.

Las actividades anteriores han dado como resultado inmediato el surgimiento de una mística de trabajo en pos de los objetivos y metas del Plan. Esa mística de trabajo refleja en forma concreta la aceptación del mencionado Plan y asegura, por lo consiguiente, su ejecución y por ende, su cumplimiento.

En otras palabras la implementación del Plan se está desarrollando en forma conjunta entre pueblo y gobierno, sin desestimar, por supuesto,

/la valiosa

la valiosa cooperación que se está recibiendo de distintos organismos internacionales y gobiernos amigos.

Estamos concientes de que la ejecución de un plan de desarrollo es una labor gigantesca y compleja; sin embargo, creemos que el dinamismo exigido y los beneficios que se derivarán para los distintos sectores involucrados en el Plan harán posible alcanzar lo que todos anhelamos: el bienestar para todos los salvadoreños dentro del marco que señala nuestra Constitución Política.

RECOMENDACIONES

- Orientar la planificación económica con más sentido práctico, hacia la resolución de los problemas, la racionalización de los recursos y de las acciones en los diferentes sectores socio-económicos.
- Organizar el intercambio de experiencias en implementación de proyectos contenidos en los planes de desarrollo y en general, de experiencias de ejecución de los planes de desarrollo.
- Organizar a nivel latinoamericano un banco de proyectos formulados o patrocinados por el sector público con el objeto de facilitar evaluaciones más acertadas de la factibilidad de proyectos, beneficiarse de la posible complementariedad entre proyectos de varios países acometerlos en forma conjunta o de evitar duplicaciones o interferencias.
- Que el ILPES intensifique su contribución a la satisfacción de una urgente necesidad en los países latinoamericanos: el asesoramiento en la identificación de áreas de inversión y en la formulación de proyectos.
- Que el equipo de técnicos del ILPES oriente sus actividades principalmente hacia la prestación de servicios en el área de asesoramiento en la formulación, evaluación y administración de proyectos.

/VI. CONCLUSIONES

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- La viabilidad política del Plan Nacional Bienestar para Todos 1978-1982 está garantizada porque su estructura y planteamiento están enmarcados en el régimen económico prescrito constitucionalmente y porque incorpora en su estructura el contenido del programa de Gobierno.
- En la formulación del Plan interviniero, en todos los niveles, todas las instituciones del sector público y fue discutido con representantes del sector privado. Por tanto, es ampliamente conocido, lo que es un elemento de garantía para su ejecución.
- Se realiza en todo el territorio nacional una difusión masiva del contenido del Plan para que todos los sectores del país conozcan más y se compenetren de la empresa emprendida y de sus responsabilidades para alcanzar mejores niveles de vida.
- Existe en los diferentes sectores del país una clara conciencia de que los objetivos planteados en el Plan, así como los instrumentos propuestos para alcanzar aquellos, garantizan una alta contribución al desarrollo económico y social del país, lo que implica una amplia aceptación del Plan.
- Muchos programas estratégicos contenidos en el Plan presentan vinculaciones entre sí. Por tanto, la realización de unos programas encierra en sí elementos de presión para la realización de otros programas.
- El mecanismo de ejecución de los programas estratégicos que vincula los diversos comités interinstitucionales y los coordinadores por parte de la institución responsable, de las instituciones de apoyo y del Ministerio de Planificación, asegura en gran forma, el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan.

/- Merece

- Merece destacarse la heterogeneidad de las fuentes de financiamiento de los proyectos contenidos en el Plan. Los recursos internos comprenderán los propios de las instituciones autónomas, recursos del Fondo General de la Nación, de préstamos internos y de inversionistas nacionales. Las fuentes de origen externo comprenden instituciones financieras multilaterales, gobiernos amigos, instituciones financieras privadas e inversión directa.
- Ante la diversidad de áreas de actividad en los diferentes sectores productivos, de infraestructura y sociales y en las diversas regiones del país correspondientes a la ejecución de los 51 programas estratégicos que conforman el Plan, se hace absolutamente necesario impulsar la utilización de asistencia técnica internacional, especialmente en el campo de coordinación de los programas y de formulación, evaluación y administración de proyectos.

GUATEMALA

LA EXPERIENCIA GUATEMALTECA EN PLANIFICACION

LA EXPERIENCIA GUATEMALTECA DE PLANIFICACION

I. INTRODUCCION

Institucionalmente, desde qué se creó en 1954 la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica puede afirmarse, válidamente, que la función Planificadora del Sector Público se ha progresivamente extendido dentro del Aparato Estatal y ha evolucionado, sobre todo a partir de 1970, aproximándose a lo que puede llamarse un sistema de planificación.

Este todavía no existe pero gradualmente, por un lado, se ha perfeccionado el proceso mismo de la planificación y, por el otro, se han establecido vinculaciones más racionales entre la Unidad Central y las Unidades Sectoriales de Planificación. De cierta manera se han establecido, sucesivamente, los diferentes componentes que van a conformar el sistema integral de planificación y lo que resta abordar es justamente el diseño y la determinación del contenido de las relaciones que deben establecerse tanto entre los subsistemas como entre el sistema mismo de planificación y los otros sistemas que conforman la Administración Pública.

Desde el punto de vista de la proyección y eficacia de la planificación en cuanto al desarrollo económico y social, pueden también plantearse constataciones optimistas en la medida que las mejoras cualitativas que se han observado en los últimos planes, (1971-1975 y 1975-1979) han permitido, sin duda alguna, alcanzar un cierto grado de racionalización y de coherencia no sólo en lo que respecta a la determinación y selección de los proyectos gubernamentales sino en los efectos de la inversión pública con relación a la dinámica de la Economía Nacional.

Es en el contenido de los planes donde puede más visiblemente observarse el grado cualitativo alcanzado por la planificación guatemalteca.

/De un

De un listado de proyectos con financiamiento externo y orientaciones muy generales en cuanto a aspectos económicos e instituciones, se ha pasado, a partir de la década del setenta, a un Plan de Desarrollo Económico y Social que sí encuadra y guía las decisiones y las acciones de los Poderes Públicos aunque no en la extensión y la profundidad que idealmente pudiera desearse.

Las afirmaciones precedentes no deben, sin embargo, hacer pensar que las instancias gerenciales de la Secretaría de Planificación Económica han ignorado o subestimado las lagunas, fallas y problemas que aún subsisten y que deben eliminarse para lograr el funcionamiento de un verdadero sistema planificador. Lo que es interesante de subrayar es el hecho de que no se piensa abordar el fortalecimiento del sistema de planificación en una forma aislada, proponiendo perfeccionamientos que pueden resultar inoperantes o ser neutralizados por la dinámica de otros sistemas de apoyo (Presupuesto, Informática, Control, etc.), sino de manera integral, considerando el fortalecimiento simultáneo de los sistemas de apoyo del Sector Público y el aumento de capacidad operativa de los sectores substantivos del Aparato Estatal. La explicitación de los esfuerzos que se están desplegando para implementar y, posteriormente, fortalecer el sistema planificador dentro de un plan de conjunto es lo que se tratará de plantear en las páginas siguientes del presente documento.

/II. CONFORMACION

II. CONFORMACION PROGRESIVA DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

Si se procede a un análisis retrospectivo puede constatarse, incluso a nivel de evidencia, que la Planificación Guatemalteca ha alcanzado una nueva dimensión. Los cambios cuantitativos y cualitativos son lógicos ya que la evolución del "sistema" de planificación se correlaciona con la dinámica y complejidad que tiene el Aparato Estatal que, a su vez, está influido por la evolución del sistema económico y social, el que, justamente, ha llegado a un estado más avanzado de desarrollo.

Desde el punto de vista cuantitativo, varias constataciones pueden plantearse. Primeramente se observa el crecimiento extraordinario que ha tenido la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Este es manifiesto en cuanto a los recursos humanos, los recursos materiales y los recursos financieros sobre todo en los últimos lustros. Al inicio de sus actividades la Unidad Central de Planificación era una dependencia estatal extremadamente reducida. Una decena de técnicos y funcionarios asumían las responsabilidades de la planeación de la Economía. En la actualidad más de dos centenas, entre funcionarios, profesionales, expertos, consultores, personal técnico, administrativo y secretaría conforman la plantilla de la Institución.

Paralelamente al cambio cuantitativo antes señalado y otros que, por lo sintético del documento que se presenta a la II Conferencia no pueden detallarse, se observan cambios cuantitativos. Estos se refieren básicamente a la generación y desarrollo de nuevas responsabilidades, de nuevas funciones y a la consolidación y legitimación de las ya existentes

En efecto ya no corresponde a la "planificación" únicamente estudiar y aprobar proyectos que les presentan las Unidades Ejecutoras y las Unidades Sectoriales de Planificación, sino, en coordinación con las mismas, identificar, caracterizar, generar y seleccionar, controlar y evaluar proyectos en función de necesidades que previamente deben de ser determinadas y jerarquizadas.

/Por otro,

Por otro lado, la planificación ya no puede limitarse al dominio de lo económico sino participar activamente en los campos de la salud, de la educación, de la energía del transporte, la vivienda, etc. Ahora más que nunca es responsabilidad de la planificación el asegurar una mayor coherencia entre las políticas y medidas del corto y mediano plazo.

El sistema de planificación compete asimismo impulsar enérgicamente investigaciones "aplicadas" que identifiquen y planteen políticas y medidas tendientes a resolver la problemática estructural de Guatemala. La evolución del sistema económico y social requiere, igualmente, la necesidad de una coordinación más estrecha y sistemática, para el control de la coyuntura con los Ministerios de Finanzas, de Economía y del Banco de Guatemala. Es precisamente en este orden de ideas que se ha consolidado la coordinación con el Banco Central, se ha instaurado una comunicación y colaboración más estrecha con el Ministerio de Finanzas y se trata de colaborar concretamente con el Ministerio de Economía.

La evolución económica y la necesidad de su conocimiento por parte de las instancias gerenciales del Estado, ha fortalecido también el rol de asesoría presidencial que tiene la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, dependencia directamente vinculada con el Presidente del Poder Ejecutivo. Esto se constata por la estrecha y permanente coordinación que se ha establecido, sobre todo en materia de proyectos, entre la Presidencia de la República y la Unidad Central de Planificación.

Paralelamente a la consolidación de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, el "sistema" planificador se ha fortalecido con la creación de las Unidades Sectoriales de Planificación,

/unidades que

unidades que constituyen ramificaciones sectoriales [1] del proceso y, a la vez, contrapartes e interlocutores válidos de los sectorialistas de la Unidad Central de Planificación.

El sistema ha ampliado también su radio de acción al incorporar la variable espacial la que, en los inicios de la planificación, no había sido completada. Es así como recientemente la planificación regional ha contribuido, proporcionando insumos provenientes de estudios directamente regionales, en la elaboración de los planes de los diferentes sectores. Se considera que este procedimiento constituye únicamente la primera fase y que los planes futuros comprenderán concretamente paquetes regionales que efectivamente podrán constituir "planes de desarrollo" para las diferentes regiones que están siendo delimitadas. En la actualidad dos experiencias piloto en materia de planificación regional se están llevando a cabo: la de la Región del Altiplano Occidental y la de la Micro-Región del Departamento de Alta Verapaz. Los inicios y los primeros resultados son alentadores.

Se subraya finalmente que en la actualidad sigue siendo componente esencial de los Planes de Desarrollo el conjunto de proyectos que impulsan las Autoridades de Gobierno. Dado el crecimiento del número y de la magnitud de los mismos, se está integrando al sistema de planificación, el sistema nacional de proyectos. Este cubre tanto las fases inciales, que corresponden a la pre-inversión, como las fases de ejecución, de evaluación y de control (seguimiento).

1/ Para efectos presupuestarios y de planificación, el Sector Público guatemalteco se ha estructurado en 14 sectores. Los sectores comprenden Ministerios y Organismos Descentralizados que desarrollan actividades que cubren una área claramente determinada. Lo que se persigue en última instancia es una coordinación estrecha para evitar la duplicación de esfuerzos en las dependencias estatales. Cada sector lo coordina un Consejo Superior de Coordinación que es presidido por el Ministro del Ramo y en el que participan los Gerentes o Presidentes de los Organismos Descentralizados.

/La descripción

La descripción muy rápida de la evolución que ha sido observada permite afirmar que, paulatinamente, se han generado los diferentes componentes que puede conformar un verdadero sistema de planificación. La interrelación que debe de existir entre ellos aún no se ha instaurado plenamente y es hacia ese fin que se han desplegado esfuerzos institucionales.

/III. PERFECCIONAMIENTO

III. PERFECCIONAMIENTOS A LOGRAR

Si bien puede decirse que existen los componentes de un sistema de planificación, no puede afirmarse que éstos se vinculan de manera a generar una dinámica realmente sistemática. A ese respecto debe de subrayarse que el funcionamiento "como sistema" debe de lograrse no sólo dentro del sistema de planificación sino con relación a los otros sistemas de la Administración Pública.

Son las razones por las cuales las actividades que se han generado y se van a desarrollar para el fortalecimiento del sistema de planificación son integrales y cubren, por consiguiente, los sistemas básicos de apoyo, principalmente el de Presupuesto.

Con relación a los otros sistemas de apoyo de la Administración Pública, el paso fundamental que se ha dado consiste en la estrecha vinculación de las Autoridades de la Dirección Técnica de Presupuesto con las de Planificación a efecto de obtener una concretización objetiva de los programas y proyectos que están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

A ese efecto y esto se relaciona con uno de los temas asignados para la II Conferencia, se ha establecido un Plan Trienal que ayuda enormemente a traducir, en los presupuestos anuales, los programas del plan a mediano plazo.

Este plan trienal elaborado conjuntamente por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y por la Dirección Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas, permite a las autoridades presupuestarias recibir anualmente y en forma actualizada, la traducción concreta de los programas del Plan de mediano plazo, no sólo en gastos de inversión sino en los de funcionamiento. El último plan trienal, por ejemplo, contiene información escrita y numérica relativa

/al presupuesto

al presupuesto del año en curso, (1978) al presupuesto programado para el año próximo (1979) y a las previsiones para el año siguiente (1980). Esto permite encuadrar más eficazmente las erogaciones presupuestarias y materializar efectivamente el contenido del Plan.

En el plano de la vinculación del sistema de planificación con el de los sectores substantivos del Sector Público, la creación de la Unidad Central de Proyectos (UCPRO) y de la Unidad de Coordinación de Proyectos de la Presidencia (UNICOP) ha permitido proceder a un inventario exhaustivo de los proyectos que genera las diferentes dependencias sectoriales, caracterizando las fases en que se encuentran todos y cada uno de los proyectos Ministeriales y de las Entidades Descentralizadas. A través del procesamiento electrónico de los datos, el "sistema" está en posibilidades de proporcionar tanto a las Unidades Sectoriales de Planificación como a la Unidad Central de Planificación los elementos de juicio para jerarquizar técnicamente los proyectos a efectos de que en última instancia, las Autoridades Gubernamentales tomen las decisiones con conocimiento de causa. La evaluación física y financiera de la ejecución de los proyectos aprobados, sobre todo los prioritarios, son objeto de seguimiento por parte de la UNICOP, que tiene acceso inmediato al Presidente de la República en caso de que surjan problemas que obstaculicen el desenvolvimiento de alguno de los proyectos.

A pesar de las mejoras que se han obtenido, la concretización de los planes deja que desear ya que la ejecución de los mismos dista mucho de lo que ha sido previsto. Analizando esta situación, se llegó a la conclusión de que era necesario otorgarle mayor importancia a los aspectos administrativos ya que las fallas de la Administración Pública, en la ejecución de los Planes de Desarrollo, provenían en gran parte en las deficiencias de la capacidad operativa de las entidades estatales.

/Es la

Es la razón por la que se establece en 1977 el Programa de Desarrollo Administrativo (PRODASP) que contempla, en su plan de acción, el fortalecimiento, simultánea, de los sistemas de apoyo y de los sectores substantivos prioritarios, para, progresivamente, alcanzar un mayor grado de ejecución de los planes y una concretización objetiva de los programas prioritarios de Gobierno.

JAMAICA

LA INTEGRACION DE LOS PLANES A LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZOS

I. LA INTEGRACION DE LOS PLANES A LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO

1. Nota sobre la experiencia de Jamaica

En la actualidad, Jamaica está tratando de abocarse al problema de integrar los objetivos de la planificación a largo plazo con los programas de mediano y corto plazos del gobierno. En el pasado, la adopción de planes a largo plazo a menudo fue alcanzada por el rápido cambio de las circunstancias económicas y políticas a que está naturalmente sometida una pequeña economía dependiente dotada de un sistema político democrático. Estos cambios a menudo se tradujeron en el abandono del "plan", y a veces del propio concepto de planificación.

Sin embargo, ahora se reconoce que las incertidumbres económicas y políticas no deben llevar a abandonar la planificación sino más bien a elaborar un sistema de planificación flexible, que pueda responder de manera eficiente al cambio de las circunstancias y al mismo tiempo conservar el compromiso con los objetivos de desarrollo a largo plazo. Se ha comprobado que para ello hay que cumplir tres requisitos principales:

i) Una formulación clara de la estrategia de desarrollo y crecimiento, y el compromiso con ésta, reflejado en la aplicación de mecanismos fiscales y monetarios y otras medidas de política destinadas a influir en las principales variables macroeconómicas;

ii) Un sistema eficiente para llevar a cabo el programa anual del sector público de una manera que sea compatible con la estrategia de desarrollo y le preste apoyo a ésta, en especial en lo que se refiere a la elaboración de los presupuestos de inversión y de divisas y a la ejecución de los proyectos;

iii) Un marco institucional y consultivo viable que asegure la armonización del comportamiento de los sectores público y privado y de los gremios, en apoyo de los objetivos macroeconómicos;

/El actual

El actual sistema de planificación, que naturalmente hay que mejorar en forma sostenida ha evolucionado desde los primeros intentos de planificación realizados en el período colonial hasta el actual plan quinquenal de desarrollo para el período 1978 a 1982.

/II. EXPERIENCIAS

II. EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION, 1945-1977

Como sucede en todos los países, la experiencia de Jamaica en materia de planificación ha dependido de las condiciones naturales y económicas objetivas del país, y de su marco histórico y político. Jamaica es un país pequeño, de aproximadamente 10.982 km^2 de superficie y con una población de poco más de 2 millones de habitantes. Más de dos tercios del territorio consiste en cerros y montañas y el resto está formado por llanuras costeras suavemente onduladas y valles aluviales interiores. Hay grandes depósitos de bauxita, el mineral del que se extrae el aluminio, y Jamaica es el tercer productor mundial de este producto básico. Los recursos hídricos también son abundantespese a que aún no se aprovechan en forma satisfactoria. Sin embargo, los recursos energéticos son limitados y el país depende en más de 90% del petróleo importado para el abastecimiento de energía.

Su reducido tamaño, agobiada por una historia de explotación colonial y neo-colonial ha legado al país una estructura económica sumamente abierta y dependiente. Hasta la Segunda Guerra Mundial la economía se orientaba más que nada hacia la agricultura para la exportación, en que predominaban la caña de azúcar y los bananos, y algunos cultivos hortícolas tales como café, cacao y cítricos. Sin embargo, en los años cuarenta se descubrieron los depósitos de bauxita y las principales empresas transnacionales norteamericanas relacionadas con el aluminio obtuvieron derechos de explotación. En los años cincuenta y sesenta estas empresas invirtieron más de 700 millones de dólares estadounidenses en minas de bauxita, plantas de alúmina y obras de infraestructura, lo que dio bastante dinamismo al crecimiento de la economía. También aumentaron el turismo, la construcción y la industrialización basada en la sustitución de importaciones (principalmente actividades finales de montaje).

/En estos

En estos dos decenios el crecimiento real tuvo un promedio de 4 a 5%.

En los años setenta se ha tropezado con apreciables dificultades económicas. Las inversiones en la bauxita han declinado, dos grandes recesiones mundiales han mermado las entradas por concepto de exportaciones a la par que la cuadruplicación de los precios del petróleo y la elevada inflación de los precios de otras importaciones han incrementado el costo de las importaciones. A partir de 1973 se ha registrado un crecimiento negativo y desde comienzos de 1977 la economía ha estado a punto de experimentar una aguda crisis de divisas. Para abordar estos problemas en 1977 se elaboró un programa de emergencia y al año siguiente comenzó a llevarse a cabo un programa a largo plazo de recuperación y crecimiento, con la asistencia del Fondo Monetario Internacional.

Los planes económicos establecidos por el gobierno han sido los siguientes:

i) El Plan decenal de desarrollo, 1946 a 1956;

ii) El Plan nacional para Jamaica, 1957 a 1967 (abandonado en 1962);

iii) El Plan quinquenal de la independencia, 1963-1968;

iv) El Plan de producción de emergencia, 1977 a 1978;

v) El Plan quinquenal de desarrollo, 1978 a 1982.

Los métodos de planificación y la estrategia de desarrollo han evolucionado de acuerdo con el cambio de las circunstancias.

i) <u>El Plan decenal de desarrollo, 1946 a 1956</u>. Fue elaborado por las autoridades coloniales británicas y su principal objetivo era orientar las inversiones de desarrollo emprendidas con la asistencia financiera del Reino Unido durante el período de transición al autogobierno y a la independencia. Consistía fundamentalmente en un presupuesto decenal de desarrollo. La agricultura y los servicios sociales absorbían la mayor parte de los gastos proyectados. No se

/elaboró una

elaboró una estrategia completa de desarrollo y crecimiento, pero la estrategia implícita consistía en concentrarse en la agricultura tradicional de exportación y rechazar la industrialización como estrategia de desarrollo.

ii) El Plan nacional para Jamaica, 1957 a 1967. En 1956, Jamaica había comenzado a desarrollar muchas de las instituciones políticas y económicas propias de un Estado independiente y la responsabilidad de los asuntos económicos correspondía principalmente al gobierno nacional. El plan de 1957 también era un presupuesto decenal de desarrollo, pero se elaboró deliberadamente una estrategia de desarrollo. Sus principales elementos eran el crecimiento global de las exportaciones encabezadas por la bauxita y el turismo, con el apoyo de un sector agrícola de exportación moderno; y la industrialización basada en parte en el mercado nacional protegido y en parte en la explotación de mano de obra barata para el mercado de exportaciones. El capital privado tanto nacional como extranjero proporcionaría las fuentes del crecimiento dinámico y el sector público desempeñaría una función de apoyo. De acuerdo con esto, los principales componentes del presupuesto de desarrollo del gobierno eran gastos en infraestructura económica y social, conjuntamente con insumos de capital para el sector agrícola.

iii) El Plan quinquenal de la independencia, 1963 a 1968. Jamaica logró la independencia nacional e ingresó a las Naciones Unidas en 1962. Unido al cambio de gobierno que tuvo lugar como consecuencia de las elecciones nacionales celebradas ese año, esto llevó a poner fin al plan de 1957 y a elaborar un Plan de la independencia para el período comprendido entre 1963 y 1968. El nuevo Plan fue el primero del país en que se utilizaron los métodos de la planificación macroeconómica indicativa que habían sido desarrollados en el plano internacional en los años cincuenta. Se fijó como objetivo una tasa de crecimiento de

/5% al

5% al año y se hicieron proyecciones compatibles con este objetivo para los principales sectores industriales y variables macroeconómicas. Se elaboró un presupuesto para gastos y financiamiento del desarrollo por el sector público para un período de cinco años años y el presupuesto de gastos se distribuyó en una serie de proyectos de alcance moderado. La estrategia de crecimiento siguió consistiendo en aumentar las exportaciones de bauxita, la producción agrícola y el turismo, previéndose industrialización para el consumo interno. Además, se acrecentó el interés expreso por el desarrollo social y rural, con el fin de disminuir el descontento social y refrenar una posible interrupción del proceso de desarrollo.

La primera área de problema eran las grandes discrepancias entre el rendimiento planificado y el rendimiento real con relación a la distribución sectorial de los gastos en desarrollo del presupuesto de desarrollo a largo plazo. El cuadro que aparece a continuación indica la distribución estimada ex ante y ex post asignada a los tres planes de desarrollo mencionados.

/CUADRO 1

CUADRO 1

	1946-1956		1957-1967		1963-1958	
	Plan	Real a/	Plan	Real b/	Plan	Real
Total (dólares jamaiquinos)	39	37	159	111	183	162
Porcentaje						
Agricultura	31	36	28	20	33	18
Obras públicas e infraestructura económica	9	16	34	32	33	39
Comercio e industria	2	6	11	12	6	10
Finanzas y desarrollo	-	-	9	11	5	18
Educación	17	9	7	9	7	6
Salud pública	28	24	4	5	4	2
Vivienda y bienestar social	9	4	7	10	12	5
Otros	4	4	-	-	-	1

a/ El término "real" se relaciona con el período de 1946 a 1957.

b/ El término "real" se relaciona con el período de 1957 a 1963 únicamente.

Fuente: Girvan, Foreign Capital, capítulo 5.

/La distribución

La distribución (planificada) de los gastos entre sectores refleja las prioridades políticas del gobierno, la estrategia de desarrollo, y la capacidad de elaboración de proyectos de cada sector. También refleja la "imagen" que procura proyectar el sector público sobre los principales objetivos del documento, es decir, los organismos internacionales de ayuda y, en cierta medida, el sistema sociopolítico interno. Todo esto origina una lista de proyectos y programas de capital para cada sector, con los costos estimados respectivos.

Los gastos "reales" por sector pueden ser totalmente diferentes. El cuadro revela que, en general, las categorías Obras públicas e infraestructura económica, finanzas y desarrollo y comercio e industria han tendido a aumentar su participación real en los gastos de desarrollo con relación a lo contemplado originalmente en los tres planes de largo plazo. Por otra parte, salvo en el plan de 1947-1956, la agricultura y los servicios sociales no absorbieron en ningún momento la proporción de gastos en desarrollo que los gobiernos habían "planificado" consagrarle. Esto puede deberse a una serie de razones, a saber:

i) El cambio de las prioridades políticas del gobierno a través del período abarcado por el plan;

ii) El cambio de énfasis en la estrategia de desarrollo a través de dicho período;

iii) La falta de capacidad para la ejecución de proyectos en algunos sectores. En general, puede observarse que la estructura refleja el hecho de que los sucesivos gobiernos han tendido a invertir de preferencia en proyectos de infraestructura relativamente grandes, llamativas y creadores de empleos y a proporcionar créditos al sector privado, sean cuales fueren las intenciones expresadas en los planes.

La segunda área de problema era la gran diferencia entre el cumplimiento planificado y real en el financiamiento de los gastos de desarrollo.

/CUADRO 2

CUADRO 2

	1946-1956		1957-1967		1963-1968	
	Plan	Real	Plan a/	Real b/	Plan	Real
Financiamiento total (dólares jamaiquinos)	43	37	62	110	183	169
Porcentaje:						
Ahorro del gobierno	46	31	39	44	20	31
Préstamos comerciales internos	25	14	10	21	19	45
Préstamos comerciales extranjeros		21	42	29	28	20
Asistencia externa	29	31	10	5	33	4

a/ Unicamente de 1957 a 1960.

b/ Unicamente de 1957 a 1963.

/Por ejemplo,

Por ejemplo, en el primer plan decenal, el gobierno pretendió financiar alrededor de 40% de los gastos de desarrollo sobre la base del ahorro interno, pero en la práctica solo logró financiar 31% en esta forma. El resto debió obtenerse a través de préstamos comerciales adicionales. En los dos planes posteriores, el gobierno sobreestimó la disponibilidad de asistencia externa para el financiamiento de los gastos de desarrollo; en el caso del Plan quinquenal de la independencia se calculó que el 33% sería financiado por la asistencia externa, pero en definitiva ésta sólo financió 4%. En ambos casos, la diferencia se obtuvo del ahorro adicional del gobierno y de mayores préstamos comerciales internos.

La tercera área de problema se relaciona con la gran diferencia entre las condiciones económicas esperadas al elaborarse el plan y las condiciones reales que materializaron. El rendimiento económico global depende que el estado del sector externo, que es el principal generador (directo e indirecto) tanto de ingresos tributarios como del producto interno bruto real. Por ejemplo, en el plan de 1957 el rendimiento de las entradas de la bauxita fue superior al previsto originalmente y permitió financiar una mayor proporción de los gastos con recursos internos. Algo similar sucedió con el plan de 1963, en que se sobrepasaron ampliamente los supuestos bastante moderados sobre el rendimiento de las industrias de exportación como consecuencia de la bonanza general que experimentó la economía internacional en este período.

Quizá no resulte difícil comprender por qué hacia fines de los años sesenta los encargados de formular las políticas tendieron a restarle importancia al concepto de planificación. La experiencia parecía indicar que el cumplimiento de los planes era más bien la excepción que la regla y que el rendimiento económico era satisfactorio pero por razones que no tenían mucha relación con los planes. Se elaboró

/un plan

un plan quinquenal para el período comprendido entre 1970 y 1975 pero nunca se puso en práctica en parte por la falta de consenso nacional y también debido al cambio de gobierno que tuvo lugar a comienzos de 1972.

A la nueva administración que asumió el poder en 1972 le preocupaba la necesidad de realizar reformas sociales e institucionales para acabar con la desigualdad y el descontento que habían quedado de manifiesto en el período de 1962 a 1972. Se emprendieron con energía programas sociales relacionados con la reforma agraria, el desempleo y la redistribución del ingreso y la participación estatal se amplió para abarcar los principales servicios de utilidad pública y las industrias de exportación. Durante este proceso se produjeron las alzas del petróleo, la inflación general de los precios de las importaciones y las dificultades con que tropezaron las exportaciones debido a la recesión mundial. A ello hay que agregar la declinación de las inversiones extranjeras directas y la fuga de capitales nacionales que se tradujeron en marcadas presiones en el balance de pagos y en las reservas externas. Durante un tiempo, estas presiones se amortiguaron mediante impuestos especiales a la industria de la bauxita y recurriendo al endeudamiento externo con bancos comerciales. Sin embargo, a fines de 1976 las reservas de divisas se habían agotado totalmente y los préstamos externos habían declinado a un mínimo por lo que fue preciso introducir cambios más fundamentales en la política.

En 1977 el gobierno elaboró y aprobó un Plan de producción y de emergencia de un año de duración al que siguió en 1978 un Plan quinquenal de desarrollo para el período comprendido entre 1978 y 1982. Los criterios de planificación aplicados últimamente han materializado en medio de una aguda crisis de divisas y de cinco años sucesivos de crecimiento negativo del producto interno bruto. Por lo tanto, la planificación ha debido abocarse a aspectos fundamentales del proceso de crecimiento

/y, asimismo,

y, asimismo, ha debido elaborar nuevos métodos para resolver el problema de la integración de los planes de largo, mediano y corto plazos dentro de un marco de inestabilidad económica.

La preocupación fundamental del Plan de producción de emergencia fue la escasez de divisas para financiar importaciones esenciales y hacer frente al servicio de la deuda externa en 1977. Sus dos objetivos principales eran aumentar la producción interna para amortiguar la merma de los suministros importados y obtener más divisas a través del incremento de las exportaciones y del crédito adicional logrado con arreglo a un acuerdo de crédito contingente con el Fondo Monetario Internacional. Así, pues, la atención se centró en programas y políticas sectoriales destinadas a aumentar la producción unidos a políticas cambiarias y de ingreso y a un programa fiscal cuyo objetivo era asegurar la adopción de un conjunto de medidas macroeconómicas que podrían dotar al proceso de negociación de fuentes de crédito externo. Si bien en 1977 la economía volvió a registrar un crecimiento negativo, el Plan de producción de emergencia obtuvo algunos resultados positivos en lo que respecta al rendimiento de la producción de la agricultura para el consumo interno, la minería y el turismo y en la reducción de los déficit de balance de pagos y fiscal.

El Plan quinquenal de desarrollo procura proporcionar un marco para la recuperación y el crecimiento a largo plazo. Sus elementos principales son los siguientes:

a) El planteamiento de los objetivos, políticas y programas que orientarán la acción del gobierno en la esfera económica y social durante los cinco años, tanto en lo que se refiere a los aspectos macroeconómicos como respecto de los principales sectores económicos y sociales;

b) Un conjunto concreto de políticas macroeconómicas negociadas con el Fondo Monetario Internacional para garantizar el equilibrio de los

/principales parámetros

principales parámetros macroeconómicos y estimular el crecimiento del sector productivo;

c) Un programa trienal de inversiones públicas renovable y un programa económico anual del gobierno para asegurar el ajuste y compatibilidad permanentes con lo señalado en los apartado 1 y 2.

El primer elemento deriva principalmente de la orientación ideológica global y de la filosofía política y social del actual gobierno. Este adhiere a la filosofía del socialismo democrático. Expresado en términos económicos y sociales, esto significa principalmente que el Estado debería ser dueño o copartícipe de los sectores claves de la economía, que hay un compromiso con un sector privado, fuerte y dinámico el que, sin embargo, debe ser reglamentado en interés de la comunidad y que el gobierno se obliga a establecer una sociedad justa y equitativa. Los planificadores del gobierno adoptan estos objetivos amplios como marco de referencia para elaborar las políticas y programas destinados a los distintos sectores, labor que realizan en consulta con el sector privado y con otros grupos no gubernamentales interesados.

El segundo elemento presenta dos características principales, una técnica y una política. Desde el punto de vista técnico, se necesita una labor analítica estadística y macroeconómica de la mejor calidad posible a fin de revelar las opciones de política y sus repercusiones en la forma más detallada posible. Este es un factor decisivo para la segunda característica, que es el proceso mediante el cual tienen lugar la consulta y la movilización política para obtener el apoyo a la estrategia macroeconómica de los principales grupos de intereses económicos. En Jamaica, los dirigentes del gobierno mantienen un diálogo permanente y profundo con los principales fabricantes y exportadores, los gremios, los pequeños agricultores y empresarios

/y las

y las empresas transnacionales, que en la actualidad forman empresas conjuntas con el gobierno en la industria de la bauxita, a fin de armonizar el comportamiento económico con la estrategia y objetivos macroeconómicos. La idea es institucionalizar este proceso bajo la forma de una comisión mixta integrada por representantes del gobierno, del sector privado y de los gremios.

El tercer elemento se relaciona con los mecanismos para conciliar el programa de inversiones de las empresas estatales y el programa anual del sector público con los objetivos de largo plazo y la estrategia macroeconómica. Para ello se evitó recurrir al sistema de elaborar un presupuesto quinquenal de desarrollo detallado, como en planes anteriores. En cambio, se ha tratado de identificar todos los elementos del proceso de planificación del sistema gubernamental y coordinarlos mejor dentro del marco de un programa anual coherente en los planos interno y externo. Las tres principales categorías de elementos del sistema de planificación identificadas son:

i) El sistema de distribución de los recursos en los planos macroeconómico y sectorial. Este se relaciona principalmente con el presupuesto anual del gobierno (tanto de gastos recurrentes como de capital), el programa de inversiones de las empresas estatales, el presupuesto anual de asignación de divisas y de asignación de éstas para importaciones y la política monetaria anual;

ii) El sistema de elaboración y ejecución de proyectos. Este se relaciona más que nada con las acciones de los ministerios y organizaciones gubernamentales que se ocupan de los distintos sectores;

iii) El sistema de investigación y análisis estadístico que proporciona elementos para aumentar en forma sostenida la eficiencia de los procesos de adopción de decisiones y ejecución que llevan envueltos los apartados i) y ii). A continuación se ofrece una visión general de los documentos en que habrá de manifestarse el proceso de planificación, en la forma en que debe operar:

/Descripción del

Descripción del proceso de planificación

DOCUMENTO	ORGANISMO RESPONSABLE	FRECUENCIA/FECHA
I. Plan quinquenal de desarrollo, 1978-1983:		
Principal documento del Plan	Organismo Nacional de Planificación	Cada 5 años
Documento relativamente breve y conciso que reseña los principales objetivos y estrategias para el desarrollo de los recursos humanos, los aspectos macroeconómicos, los principales sectores económicos y sociales y la política económica externa que habrá de aplicarse durante los cinco años abarcados por el Plan.		
II. Plan quinquenal de desarrollo, 1978-1983		
Plan físico nacional	Departamento de planificación urbana, en colaboración con el organismo nacional de planificación	Cada 5 años

/(Cont.)

(Cont.)

DOCUMENTO	ORGANISMO RESPONSABLE	FRECUENCIA/FECHA
III. Plan quinquenal de desarrollo, 1978-1983		
Planes sectoriales	Ministerios y organismos pertinentes, en colaboración con el organismo nacional de planificación	Cada 5 años, con vigilancia y revisión anuales
Agricultura, silvicultura y pesca (incluída la reforma agraria)		
Industria manufacturera		
Industria relacionada con la bauxita y con otros minerales		
Turismo		
Infraestructura (incluidos los servicios de utilidad pública, el transporte y carreteras y obras)		
Energía		
Vivienda		
Educación y capacitación		
Salud (incluída nutrición)		
Juventud, deporte y desarrollo de la comunidad		
Mujer, familia y atención infantil		
Seguridad social y defensa social		
Cultura, comunicaciones y movilización		
Ciencia y tecnología		

/(Cont.)

(Cont.)

DOCUMENTO	ORGANISMO RESPONSABLE	FRECUENCIA/FECHA
IV. Plan quinquenal de desarrollo, 1978-1983:		
Anexos Anuales al Plan		
1. Revisión macroeconómica	División de presupuesto del organismo nacional de planificación, Ministerio de Finanzas, Banco de Jamaica	Noviembre de todos los años
2. Memorándum de presupuesto y programa de inversiones públicas	División del presupuesto, Ministerio de Finanzas, Organismo Nacional de Planificación	Marzo-abril de todos los años
3. Inventario de proyectos, inventario de asistencia técnica, inventario de líneas de crédito	División de Proyectos, Ministerio de Finanzas, Administración de Comercio del rganismo Nacional de Planificación	Junio de 1978 y a partir de entonces octubre de todos los años
4. Revisión del Plan a través de una encuesta económica y social	Organismo Nacional de Planificación	Marzo/abril de todos los años
V. Informes complementarios		
1. Informe sobre el avance del Plan quinquenal de desarrollo	Ministerio de movilización nacional	Periódico
2. Informes del Banco de Jamaica	Banco de Jamaica	Mensual
3. Departamento de estadísticas, Informes	Departamento de estadística	Periódicamente, según la publicación de que se trate

/Las decisiones

Las decisiones fundamentales relativas a la aplicación de este sistema se adoptaron a comienzos de 1978. En los próximos años habrá que realizar una labor considerable a fin de que llegue a funcionar como un mecanismo eficiente. Los principales problemas que habrán de plantearse de que las distintas dependencias gubernamentales que se ocupan de la planificación y de la ejecución de los proyectos están habituadas a funcionar en forma independiente. Por este motivo, a Jamaica le interesa conocer las experiencias de los demás países que han tropezado con problemas análogos y encontrado soluciones similares para abordarlos.

MEXICO I

LOS ASPECTOS SOCIALES EN LA PLANEACION GLOBAL DEL DESARROLLO

I. INTRODUCCION

El tratamiento de la política social en la planeación del desarrollo mexicano para los próximos años parte de una reflexión sobre las experiencias del pasado. Por ello, conviene situar la política de bienestar en el marco del modelo de desarrollo económico y social seguido por nuestro país desde la Segunda Guerra Mundial, y de ahí derivar los lineamientos que deben orientar los aspectos sociales de la planeación en un modelo diferente de política global.

A partir del inicio del decenio de los cuarenta y a lo largo de tres décadas, la economía del país se desenvolvió con notable dinamismo bajo el impulso de un acelerado proceso de industrialización. Durante ese período el crecimiento sostenido de la producción, combinado con importantes modificaciones en la estructura productiva, contribuyó en forma decisiva a remodelar prácticamente todos los aspectos de la vida nacional. Durante ese lapso se esperaba que el bienestar social sería un resultado del crecimiento económico sostenido, con el supuesto de que la riqueza creada se iría difundiendo progresivamente a los diferentes grupos sociales.

En la medida en que la economía pudo sustituir un gran número de importaciones con productos de manufactura nacional, fue posible difundir los frutos del desarrollo a través de la creación de empleos, principalmente en las industrias de bienes de consumo localizadas en las principales ciudades del país.

Sin embargo hacia finales de la década pasada el modelo tradicional de desarrollo había ya agotado su capacidad para crear ocupación en las cantidades requeridas. El desarrollo industrial, sinónimo hasta entonces de progreso y modernización, se había logrado excluyendo a gran parte de la población de los beneficios del desarrollo. A pesar de una tasa

/media de

media de crecimiento del producto de alrededor del 6% anual, apenas se logró que la población ocupada se incrementara a un ritmo similar al aumento de la fuerza de trabajo. Ya para 1970 la incapacidad para incrementar el nivel de empleo y eliminar el subempleo, indicaba la gestación de un grave problema económico de importantes repercusiones sociales.

Al mismo tiempo a lo largo de la década pasada se fue perdiendo el dinamismo del sector agrícola y se agudizó la polarización entre la agricultura moderna comercial y la tradicional o de subsistencia, que absorbe a la gran mayoría de la población campesina.

Estos factores fueron gestando un problema social que se manifiesta en necesidades agudas de empleos urbanos y rurales, en deficiencias alimenticias, en la desigualdad entre el campo y la ciudad, así como entre diferentes regiones del país. Para enfrentar estas carencias y desigualdades es necesario definir e implementar un modelo diferente, capaz de abarcar tanto objetivos económicos como sociales en sus niveles sectoriales y regionales. En este orden de ideas el actual gobierno mexicano identificó el objetivo de justicia social como prioritario para darle un contenido concreto a través de objetivos, metas y políticas económicas y sociales.

La nueva estrategia se sustenta en el marco jurídico y político de la Constitución Política de 1917, así como en un esquema de economía mixta, donde el Estado asegura las condiciones de libertad y estabilidad necesarias para que los sectores privado y social persigan objetivos de mejoramiento propio y de la nación. En el pasado, el proceso de la Reforma Agraria, junto con la fijación de precios mínimos o precios de garantía a los principales cereales, fueron las medidas básicas para cumplir las aspiraciones de justicia social de los habitantes del

/campo, mientras

campo, mientras que el respecto a los derechos laborales, el matenimiento de salarios mínimos y la seguridad social permitieron a los trabajadores mejorar sus niveles de vida. Progresivamente, los derechos definidos desde 1917 se fueron profundizando y extendiendo a diferentes ámbitos, como es el caso de la participación de las mujeres y los jóvenes en la vida política nacional, de la extensión de la seguridad social a los trabajadores del agro, de las facilidades para que la población trabajadora cuente con viviendas dignas y al alcance de sus ingresos, de los derechos de toda la ciudadanía a la información objetiva, plural y oportuna.

Durante la presente administración este proceso ha continuado al elevar el derecho al trabajo a rango constitucional, como sustento de una política de adistribución del ingreso y con el objetivo de facilitar la tarea de organizar a toda la sociedad en su estructura y en sus funciones para crear ocupación. A su vez, pronto será sometida al Congreso de la Unión una Ley de Garantía al Derecho a la Información, donde se definen sujetos activos y pasivos de este derecho, así como los deberes del Estado, de las instituciones públicas, de las empresas privadas y de las particulares, en cuanto detentan y operan medios de comunicación social. Su objetivo global es asegurar que ningún grupo o poder, ya sea económico, social o cultural, imponga a la sociedad informaciones o concepciones en forma unilateral.

En breve, se intenta aplicar los instrumentos y recursos de que dispone el Estado con un concepto integral del desarrollo en el que no se disocien los objetivos ni las políticas económicas de las sociales, impulsando la colaboración de todos los ciudadanos hacia el logro de objetivos nacionales.

En el segundo apartado de esta ponencia se analizan brevemente algunas de las experiencias y resultados en los diferentes rubros de

/política social

política social en México, como un antecedente necesario para presentar, en el tercer apartado, los lineamientos principales de esta política en el marco global de la programación para el período de 1978 a 1982.

II. ANTECEDENTES

II. ANTECEDENTES

La participación del Estado se desarrolló en materia de política social a través de la creación y fortalecimiento de infraestructura física y humana, así como de instrumentos de tipo institucional que se abocaron a proporcionar bienes y servicios básicos en seguridad social, salud, educación y vivienda. Si bien en forma sectorial, se fueron impulsando los niveles de bienestar en sus distintos aspectos.

Los primeros pasos para reorganizar la administración pública datan de la segunda década de este siglo, y el primer plan que buscaba orientar toda la actividad estatal hacia objetivos de desarrollo nacional fue diseñado para el sexenio 1934-1940, en que ocupó la Presidencia de la República el General Lázaro Cárdenas. Ya en este Plan Sexenal se daba una gran importancia a la política educativa. Con la expansión de la planta productiva nacional y de la actividad del sector público, fue necesario crear en 1954 la Comisión de Inversiones, dependiente del ejecutivo, y en 1959 la Secretaría de la Presidencia, de la que dependía la Dirección de Inversiones Públicas. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y los acuerdos presidenciales de junio de 1959 y julio de 1961 otorgaron a esta dependencia la calidad de un órgano de planeación y la facultad de programar el desarrollo económico y social. Con la creación de esta Secretaría se inició la elaboración de programas quinquenales de inversiones para cada Secretaría de Estado y organismos descentralizados. Más tarde, en colaboración con la Secretaría de Hacienda se aplicó en 1962-1964 el llamado Plan de Acción Inmediata, programando una inversión de casi 40 mil millones de pesos (3.200 millones de dólares de la época), de los cuales el 75.7% se dedicaba a desarrollo básico, el 0.9% a defensa y administración y el 23.4% a bienestar social.

/Con la

Con la administración del Presidente López Portillo la Secretaría de la Presidencia se transformó en la Secretaría de Programación y Presupuesto, que reúne ya las funciones de programación de la inversión con la del control del gasto público (en el tercer apartado volveremos a las funciones de esta Secretaría).

Desde los primeros regímenes revolucionarios se observa una tendencia al ascenso de la inversión social, tanto en números absolutos como relativos. Durante los primeros años (1925-1940) la máxima asignación correspondió a servicios públicos urbanos y rurales, y una pequeña proporción a hospitales, centros asistenciales y educación. Para la década de 1940-50 se observan importantes ampliaciones en servicios educativos y de salud, registrándose en 1947 las primeras inversiones en vivienda. Si en esa década la Inversión Pública Federal destinada al bienestar social mantiene una participación cercana al 10%, a partir de 1960 se incrementa sustancialmente hasta llegar a participar con más de la cuarta parte de la inversión pública federal total. Sin embargo en años recientes su participación se ha reducido, coincidiendo con el período de dificultades económicas que se originan en la recesión mundial registrada en la presente década (ver cuadro).

/CUADRO 1

Cuadro 1

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN BIENESTAR SOCIAL, 1940-1976

(Millones de pesos corrientes)

Inversión total	1940	Porcentaje	1950	Porcentaje	1960	Porcentaje	1970	Porcentaje	1976	Porcentaje
Inversión total a/	290		2 672		8 376		30 250		110 333	
Bienestar social	29	10.0	256	9.6	1 885	22.5	8 000	26.4	18 656	17.0
Servicios urbanos y rurales	22	75.8	113	44.1	748	39.7	4 890	61.1	9 291	49.8
Centros médicos y asistenciales	4	13.8	80	31.3	514	27.3	1 094	13.7	3 896	20.9
Educación e investigación	3	10.4	29	11.3	192	10.2	1 406	17.6	3 765	20.2
Vivienda y desarrollo comunal b/	-		34	13.3	431	22.9	207	2.6	1 768	9.5
Otras	-		-		-		350	4.4	1 705	9.6

Fuentes: La Economía Mexicana en Cifras, NAFINSA, 1974. México, D.F., e Información Económica y Social Básica, Vol. 2, septiembre, 1978, SPP. México, D.F.

a/ Inversión autorizada.

b/ Hasta 1960 incluye obras de desarrollo en comunidades rurales, que a partir de 1970 están incluidas en servicios urbanos y rurales.

/Los esfuerzos

Los esfuerzos realizados por el Estado para incorporar a la mayoría de la población a los beneficios del desarrollo se tuvieron que enfrentar a dificultades crecientes. La más notable de éstas es el crecimiento de las necesidades y demandas que se derivan del incremento demográfico y de las corrientes de migración. Juega un papel importante la dispersión de esfuerzos; no se ha implementado una coordinación adecuada de las diferentes acciones de la política social que homogenice los objetivos, prioridades y actividades de las instituciones involucradas. A pesar de estos problemas se lograron importantes avances en los ámbitos de salud y seguridad social y educación, para incorporar los programas de vivienda en fechas más recientes.

La implementación de programas paralelos, en muchas ocasiones desvinculados a pesar de operar en los mismos espacios geográficos, seguramente fue un obstáculo al aprovechamiento eficaz de todos los recursos invertidos, en el sentido de la complementariedad que debe existir entre las acciones de bienestar. Un ejemplo de ello es el reforzamiento de programas sanitarios con programas educativos. A pesar de esto, la labor realizada desde 1940 por números importantes de médicos, maestros rurales y promotores comunitarios significó para muchos mexicanos en regiones apartadas o de escasos recursos una oportunidad efectiva de vincularse a la vida nacional y de mejorar sus condiciones inmediatas de existencia.

En materia de salud la Secretaría de Salubridad y Asistencia ha introducido en gran escala la medicina preventiva para la población rural y urbana, a través de campañas permanentes de inmunizaciones, atención a poblaciones sin acceso a la medicina particular e infraestructura física y humana. El esfuerzo realizado desde 1943 influyó en forma determinante para incrementar la esperanza de vida, que era de 39.0 años en 1940, a 64.8 años en 1976. A su vez la tasa de mortalidad general ha pasado de 22.8 muertes por mil habitantes en 1940 a 7.5 en 1974.

/En general

En general las campañas permanentes han logrado reducir drásticamente las principales causas de muerte, al grado de erradicar algunas enfermedades en el país, tales como viruela, peste, cólera, fiebre amarilla, mientras que otras como el tifo exantemático, paludismo y enfermedades venéreas se han abatido considerablemente.

En las áreas urbanas, donde se concentra la atención médica, se ha logrado tener menores índices de mortalidad general y por causas específicas que en las zonas rurales. Sin embargo, pese a la tendencia de reducción de los índices, cada vez resulta más difícil incidir favorablemente sobre ellas, como es el caso de las enfermedades del corazón y cáncer, propias de la vida urbana industrial. Con todo, los programas de medicina preventiva no se han ponderado lo suficiente dentro de los planes de gobierno, lo que se refleja en parte por los recursos destinados al sostenimiento y ampliación de la medicina curativa. En el Presupuesto Federal de la Salud Pública de 1965 a 1969, el 3.7 por ciento se destinó a medicina preventiva y el 52.9 a hospitales generales.

Uno de los resultados que reflejan la orientación del sistema de salud se puede observar en la mortalidad infantil, que no obstante la tendencia hacia su reducción, en los últimos años registró un aumento: entre 1965 y 1970 pasó de 60.7 a 67.2 por mil nacidos vivos, principalmente en áreas urbanas marginadas y áreas rurales. Esto parece indicar la necesidad de revisar algunas de las orientaciones del sistema sanitario para adecuarlo a las nuevas condiciones de vida de gran parte de la población, como es el caso de las concentraciones urbanas. En este caso se impulsan ya mejoras al sistema preventivo, integrado con el aspecto de desarrollo comunitario, en la inteligencia de que la salud de una población no se resuelve sólo con medidas sanitarias sino que debe de acompañarse de medidas integrales de desarrollo.

/Nuestro país

Nuestro país cuenta con un sistema de seguridad social que cubre toda la República y que tiene una importante incidencia sobre los niveles sanitarios de gran parte de la población.

El Instituto Mexicano del Seguro Social se financia en forma tripartita, con el 67% del total aportado por los empresarios, el 12% por el Estado y el 21% por los trabajadores. La población amparada por esta Institución se ha incrementado considerablemente: la cobertura de 355 mil personas en 1944 pasó en 1960 a 3.6 millones, y en 1970 a 9.9 millones. Para 1976 se incrementó la población amparada hasta 16.6 millones de personas, o sea el 28% de la población nacional. Sin embargo, de la población incorporada al régimen de Seguridad Social del IMSS en 1976, aproximadamente el 86.7% se ubicaba en las ciudades, en tanto que la población rural representaba sólo el 13.3%. Ello refleja la existencia de grandes necesidades insatisfechas en materia de seguridad social, principalmente en áreas marginadas del campo y algunas zonas urbanas, ligadas al problema de la existencia de empleos poco productivos, mal remunerados o de tiempo parcial, así como a los altos índices de dispersión demográfica en importantes regiones del país.

La cobertura de seguridad social incluye institutos específicos para trabajadores del Estado y sector paraestatal, como petroleros, electricistas, ferrocarrileros y Fuerzas Armadas. Como parte de la atención del sector público a los grupos de bajos ingresos y en particular a la población infantil, funcionó desde la década pasada el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), que incluía en sus actividades la ayuda directa en materia de alimentación a 625 mil niños. Su labor fue complementada posteriormente con el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN), dedicado principalmente a proporcionar servicios

/médico asistenciales

médico asistenciales a la población infantil de escasos recursos. Estas dos instituciones (INPI e IMAN) son agrupadas en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), ampliando la cobertura de sus programas durante la primera etapa de la Reforma Administrativa implementada por el gobierno del Presidente José López Portillo. En 1977 la asistencia alimenticia que lleva a cabo el DIF a través del sistema de desayunos escolares fue de 53 millones en el área metropolitana de la ciudad de México.

Por su parte el renglón Educativo ha estado tradicionalmente ligado en nuestro país al cumplimiento de aspiraciones populares con un importante contenido nacionalista desde la creación de la Secretaría de Educación en 1923. Las campañas contra el analfabetismo se dirigían a cubrir las grandes carencias que caracterizaban al país antes de los regímenes revolucionarios. Los índices de analfabetismo han sido reducidos progresivamente, de un 55.2% de la población mayor de seis años en 1940, a un 44.1% en 1950, 38.0% en 1960 y 19% en 1976.

Las preocupaciones principales al diseñar la política educativa han consistido en la ampliación de la cobertura del sistema de enseñanza primaria, la mejora en su rendimiento terminal, y el desarrollo más equilibrado entre la enseñanza urbana y rural. Para ello se ha impulsado la formación de maestros a nivel nacional, la educación en el campo y la producción masiva y distribución de libros de texto gratuitos.

En menos de 20 años se logró triplicar la población atendida por el sistema de enseñanza elemental mientras que en 1958 la matrícula era de 4 millones 772 mil alumnos, en 1976 la cifra era de 13 millones 105 mil estudiantes, con una tasa de crecimiento anual de 5.8%. En los

/niveles de

niveles de educación media básica, media superior y superior se han realizado esfuerzos importantes.

Con todo, el avance en muchos aspectos cuantitativos no ha correspondido de igual manera a logros cualitativos. Así por ejemplo, de continuar las tendencias históricas del rendimiento escolar, en 1982 estarán egresando con su primaria completa sólo 46 niños de los 100 que la inician en 1976, lo que significa que más del 50% de los niños no tendrán oportunidad de completar este nivel básico de instrucción.

Por otra parte si bien el analfabetismo se ha logrado abatir en términos relativos, todavía al presente existen cerca de 7 millones de adultos que aún carecen de los elementos de lectura, escritura y la aritmética. Al mismo tiempo persisten los grandes desequilibrios tanto en cantidad como en calidad entre la enseñanza urbana y rural. Permanecen las desigualdades de acceso y permanencia dentro del sistema educativo por causas de origen socioeconómico. Los niños provenientes de los grupos económicamente más débiles contínuamente tiene que suspender su preparación por las exigencias de un mayor ingreso familiar. Esta situación se ve incrementada por los fenómenos del desempleo y subempleo que vive la economía del país. Se estima que en la actualidad cerca de un millón de niños son expulsados anualmente del sistema educativo primario sin haber concluido su educación elemental,

A su vez, las reducidas oportunidades que existen para que los egresados de la enseñanza primaria lleguen a inscribirse en algún tipo de enseñanza superior, obligan a revisar las causas generales que determinan la falta de continuidad entre los diferentes ciclos. Mucho influye en el fenómeno la gran migración hacia centros urbanos en búsqueda de oportunidades de empleo y mejoramiento del nivel de vida.

/De la

De la misma forma que ocurre en salud y educación, la tarea de proporcionar viviendas adecuadas se ha ido agudizando con problemas como la urbanización no planificada, las dificultades de tenencia de la tierra derivadas del crecimiento demográfico y la extensión de las zonas urbanas, las corrientes de migración interna, y la excesiva dispersión de la población rural. Con estos elementos se conforma un cuadro de asentamientos humanos de difícil solución en el corto plazo.

Es hasta fechas recientes en que se integra una política de vivienda propiamente dicha. En el Artículo 123 Constitucional, referente a derechos laborales, se indica que las industrias urbanas que emplean más de 100 trabajadores y todas las industrias rurales deben proporcionar a sus empleados viviendas de bajo costo. Sin embargo, el cumplimiento de este principio quedó subordinado a las negociaciones laborales.

Hasta 1964 la construcción de viviendas de bajo costo fue limitada. Las medidas tomadas por el Instituto Nacional de la Vivienda y el Instituto Mexicano del Seguro Social se concentraron en las zonas urbanas y fueron insuficientes para enfrentar el creciente déficit habitacional, tanto en lo que se refiere a la construcción como a la existencia de viviendas inadecuadas o deterioradas. Junto con las limitaciones que presentaba la construcción privada, para finales de la década de 1960 el rezago era ya muy importante: cuatro millones de unidades. El Estado comenzó entonces a fomentar la participación de la banca privada, con mejores resultados.

En 1972 se modifica el Artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo para establecer claramente las bases legales de la incorporación de la totalidad de los trabajadores asalariados a un régimen de construcción y financiamiento de viviendas de bajo costo. Así, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) se financia con la aportación patronal bimestral del 5%

/sobre el

sobre el salario base de cada trabajador, y con fondos públicos. En sus primeros tres años de operación el Fondo entregó 70 mil viviendas de bajo costo en conjuntos habitacionales, y en 1976 llegó a 106 mil.

Con otros organismos especializados se va estableciendo ya un sistema que atiende las demandas habitacionales de diferentes tipos de trabajadores asalariados. Aún así, el déficit en el rubro es considerable y sólo se podrá cubrir con la participación activa de las poblaciones necesitadas, a través de programas de auto-construcción apoyados por el Estado, aprovechando en algunos casos excedentes estacionales de mano de obra, y en otros el material y la tecnología de cada región.

El anterior recuento de los distintos rubros, si bien muy sucinto, refleja una serie de esfuerzos importantes. Es hora sin embargo, de replantear las tareas que tenemos enfrente en función de un enfoque integral de la política social en el proceso de desarrollo, definiendo objetivos precisos y asignando más recursos que en el pasado al logro de mínimos de bienestar para toda la población. En especial destaca la gran necesidad de implementar programas de alimentación y nutrición, como una prioridad nacional, desde el impulso a la producción de alimentos, mejores aparatos distributivos y la educación para su adecuada preparación y consumo. Se requiere especial atención en este rubro a los niños y a las mujeres embarazadas, principalmente en el campo y en áreas marginadas de las ciudades. La experiencia si bien reducida que se tiene en este aspecto ha sido retomada para elaborar un Programa Nacional de Alimentación y Nutrición.

Una proporción considerable de la población nacional, que coincide a un nivel muy agregado con la proporción de los mexicanos que se pueden

/clasificar como

clasificar como los desempleados, los subempleados y sus dependientes, permanece aún al margen de los distintos programas sociales, o tiene carencias que apenas han sido atendidas por las acciones realizadas hasta esta década. Sus condiciones ocupacionales están ligadas a sus deficientes condiciones sanitarias, educativas, nutritivas y habitacionales, y esto nos lleva a replantear las acciones que se realizan en estos campos, como parte integrante de un plan global de desarrollo. Por ejemplo, ya no se debe atender sólo al número de individuos cubierto por diferentes instituciones de salud o de seguridad social, sino al tipo de programas que se impulsa con ellos, a la calidad de los servicios que reciben y a la intensidad con que se aprovechan las inversiones ya realizadas.

Existen disparidades en la asignación de recursos financieros tanto para las instituciones como para los estados y los individuos de acuerdo a la localidad donde viven, su situación laboral y para los diversos programas en materia de bienestar.

III. LOS OBJETIVOS SOCIALES EN LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO MEXICANO 1978-1982

a) Estrategia de desarrollo y planeación integral participativa

La disponibilidad de recursos financieros derivados de la exportación de hidrocarburos nos brinda la oportunidad de enfrentar las grandes deficiencias y desigualdades heredadas del modelo de desarrollo anterior. Para lograr un mayor crecimiento de 1979 a 1982 y al mismo tiempo cubrir los rezagos sociales, se ha elaborado una estrategia global de desarrollo, basada en la definición de grandes objetivos nacionales que funcionan como guía y marcan prioridades en todos los órdenes: conseguir que toda la población alcance mínimos de bienestar en alimentación, salud, educación y vivienda, y fortalecer la capacidad de autodeterminación de los mexicanos para decirir sobre la organización y el funcionamiento de su sistema económico y social.

Se trata de utilizar los recursos petroleros en beneficio de las mayorías a través de la aplicación de proyectos y políticas multisectoriales orientados a permitir que en un futuro mediato los mexicanos que ya han nacido o están por nacer se puedan integrar a la vida nacional tanto en su aspecto de producción y consumo, como de participación cultural e integración social. El método de planificación que se comienza a implementar tiene la característica de ser integral, en la medida en que, cubriendo las políticas económicas y social, permite la organización de los esfuerzos del Gobierno Federal con los gobiernos locales y los sectores social y privado. Es además participativa, pues resulta de un esfuerzo sistemático de concertación de todos los sectores y de todos los factores de la producción, y se fundamenta en un amplio proceso de recopilación de diferentes informaciones, puntos de vista y opiniones del conjunto del sector público y de grupos sociales y económicos.

/En el

En el marco anterior se diseña la política social que se implementará de aquí a 1982, con previsiones y proyecciones a un plazo temporal más amplio. Su enfoque incluye los niveles sectoriales, intersectoriales y regionales, y se apoya en un sistema de evaluación que alimentará sistemáticamente el proceso desde la preparación del plan global hasta las fases de programación-presupuestación y las medidas administrativas y jurídicas.

La estrategia global que conjuga los elementos anteriores tiene como núcleo la Alianza Nacional, Popular y Demócrata para la Producción, como una forma de conciliar los intereses de todos los grupos sociales hacia los grandes objetivos de largo plazo. La Alianza es el marco de concertación para definir responsabilidades y formas de participación de todos los sectores sociales en el proceso.

El crecimiento del producto que se intenta alcanzar se orienta a la producción de bienes y servicios socialmente necesarios, que satisfacen precisamente las necesidades esenciales de la mayoría de la población, y de bienes nacionalmente necesarios, o sea aquellos que por su papel estratégico fortalecen nuestra estructura económica y permiten alcanzar el objetivo de autodeterminación. Dentro de estos tipos de bienes destacan como objetivos prioritarios del desarrollo los alimentos y los energéticos, y con ello se jerarquizan y se ordenan los objetivos a alcanzar tanto en los distintos rubros de necesidades básicas como en las ramas productivas que reciben especial atención.

La vía de desarrollo propuesta pone un énfasis especial en la expansión del mercado interno, ligada a un proceso intensivo de creación de empleos productivos y suficientemente remunerados. La incorporación acelerada de la fuerza de trabajo en el proceso productivo cumple el doble objetivo de dinamizar ramas prioritarias del aparato productivo, y, por lo tanto incrementar la oferta de bienes de consumo masivo, y al

/mismo tiempo

mismo tiempo, generar los empleos y el ingreso necesarios para garantizar su distribución a los grupos mayoritarios. La misma necesidad de que estos grupos participen comunitariamente en la solución de sus problemas supone su mayor participación en la actividad económica. Para cubrir las necesidades de las nuevas demandas de bienes básicos en la producción de energéticos y alimentos convergen las prioridades de la política sectorial regional y social, a través de programas específicos.

El problema ocupacional comunica y traduce aspectos económicos y sociales, como es la forma en que se integran los mexicanos a la vida nacional, en sus aspectos productivos, culturales y participativos en general. El objetivo gubernamental más amplio en este aspecto es la mayor integración de los grupos marginados urbanos y rurales a la sociedad nacional, dando prioridad a las comunidades más necesitadas del campo. Para esto se implementan ya planes de inversión en apoyo a comunidades rurales, así como convenios entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales para planear el desarrollo a nivel regional a través del apoyo a las metas prioritarias y a las poblaciones y grupos sociales más necesitados. Con estos mecanismos se fortalece el pacto federal que fundamenta nuestra República desde su origen, y se van incorporando las entidades federativas a los esfuerzos de programación nacional, estimulándolas para que en base a los planes estatales de desarrollo contribuyan a la solución de los problemas nacionales.

La creación de empleos ataca uno de los problemas más graves heredados del modelo de desarrollo seguido por nuestro país desde la Segunda Guerra Mundial, pero además la política de empleo como parte central de una estrategia social asegura los efectos de ésta en el largo plazo y supera la implementación de una política de bienestar basada

/exclusivamente en

exclusivamente en el subsidio, la transferencia unilateral y el paternalismo. El crecimiento de la ocupación pasa necesariamente por el cumplimiento de objetivos económicos (crecimiento en la producción de las ramas prioritarias), sociales (mejor integración de grupos sociales marginados) y políticos (participación popular en los órganos de representación Federal y estatales).

A lo anterior se debe agregar el objetivo de asegurar un ingreso real creciente a los grupos mayoritarios. Los salarios deberán por lo menos mantener su proporción en el ingreso nacional.

Otro de los grandes ejes de la estrategia global es la Reforma Administrativa implantada desde diciembre de 1976 para reorganizar la administración pública, evitar la duplicación de esfuerzos y precisar las responsabilidades de cada una de las secretarías y dependencias en el área programática.

b) Justicia social y mínimos de bienestar

Por justicia social entendemos igualar a todos los mexicanos en la seguridad de obtener, a través del derecho al y del trabajo, la satisfacción de sus necesidades básicas. El propósito de la estrategia política y económica plasmada en la Alianza es que no haya mexicano sin lo indispensable para comer y vestirse; promover, preservar y en su caso recuperar la salud; participar activamente en los procesos nacionales mediante su acceso a la educación y a la cultura, así como tener una vivienda digna.

Aunque la cobertura de estos renglones ha sido una preocupación expresa de diferentes gobiernos revolucionarios en México con distinto énfasis, diversos enfoque y prioridades, en la actualidad estamos ya en condiciones de aprovechar nuestra experiencia y programar una política social más eficaz y mejor integrada a una estrategia global de desarrollo.

/Para ello

Para ello se ha iniciado la implementación del enfoque de mínimos de bienestar, como un instrumento de programación que permita traducir grandes objetivos de bienestar en acciones específicas, superando las carencias en los distintos rubros en forma más organizada y mejor definida que en el pasado, sin perder de vista que su solución definitiva está ligada a las determinantes básicas de la ocupación y el ingreso de los sectores mayoritarios de la población. Lo anterior implica que al mismo tiempo que se impulsa el logro de los objetivos definidos por la estrategia económica, o sea el incremento de la producción y el empleo, se sientan las bases de un nuevo modelo de desarrollo, se rediseña la acción estatal en el ámbito social y se definan medidas orientadas a cubrir necesidades básicas en forma directa.

Los mínimos de bienestar varían en el tiempo y en el espacio, ampliándose y diversificándose como consecuencia del mismo proceso de desarrollo, ya que a la diversidad de las instancias geográficas corresponden bienes y servicios diferentes. Al mismo tiempo la satisfacción de necesidades básicas está en función del grado en que los grupos sociales se incorporan al desarrollo nacional, así como de las diversas tradiciones y ecologías en las diferentes regiones del país.

Proponer mínimos de bienestar no significa una meta fija puesto que el concepto es dinámico: el objetivo programático debe ser una meta global de igualdad de seguridades para toda la población, y ello se traduce en la identificación precisa de grupos sociales-objetivo, caracterizando sus requerimientos específicos y evaluando las posibilidades de movilizar sus propios recursos en forma complementaria de los programas gubernamentales.

Con el enfoque de mínimos de bienestar se destaca la estrecha interdependencia de los componentes de la política social, lo cual permitirá coordinar las actividades gubernamentales que inciden sobre el bienestar.

/Con todo

Con todo, mantenemos la conciencia de los obstáculos que supone este enfoque. Existen hábitos muy arraigados de parcelamiento de actividades en los diferentes servicios sociales que no favorecen la correcta distribución de recursos para cubrir las necesidades más urgentes y reforzar la incidencia entre unos rubros y otros. De aquí la necesidad de definir objetivos sociales aceptados por todos los responsables de la política sectorial, aplicar correctamente los nuevos conceptos de servicio con el conocimiento y el apoyo de los grupos sociales beneficiados, así como administrar y evaluar el proceso de tal forma que pueda retro-alimentar y corregir los errores y deficiencias sobre la marcha.

Precisamente la Reforma Administrativa está diseñada para operar en forma más congruente, y por ello se puede decir que plantea un salto cualitativo que permitirá aprovechar métodos más precisos de programación, presupuestación y aplicación de proyectos específicos.

A su vez las reformas anteriores permitirán aprovechar mejor los recursos humanos, materiales y organizativos con que cuentan las población o áreas-objetivo de los programas coordinados de bienestar.

La prioridad que se otorga al rubro de alimentación dentro de los mínimos de bienestar parte del reconocimiento de la incidencia que tendría su cobertura adecuada sobre otras necesidades básicas. El objetivo global en este aspecto es incrementar la disponibilidad de alimentos de consumo popular y mejorar su distribución entre los distintos sectores sociales y regiones geográficas para mejorar los niveles alimenticios hasta que toda la población alcance una dieta mínima establecida como meta y proteger en especial a los niños menores de cinco años y a las mujeres durante el embarazo y la lactancia.

De acuerdo con el objetivo de fortalecer nuestra autodeterminación en todos los órdenes, el abasto de alimentos que requiere el país se

/deberá lograr

deberá lograr con la producción interna, limitando la importación a lo estrictamente necesario. Ello plantea requerimientos específicos al sector agropecuario, incorporados en su respectivo plan sectorial, y permite formular importantes lineamientos para políticas específicas, como son las de ingresos y precios, financiera y crediticia, la política de comercialización y la política educativa. La manera de organizar los elementos de estas políticas se especifica en el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, y se refuerza con otros programas específicos de tipo multisectorial, como son el Programa Nacional de Orientación Familiar y el de Educación para Todos.

c) Objetivos y elementos de programación social

El plan global económico y social integra los planes parciales en una totalidad cuyas partes son congruentes entre sí y plasman orgánicamente la filosofía del régimen. La Secretaría de Programación y Presupuesto incluye dentro de sus funciones la conducción y coordinación de los aspectos globales, intersectoriales, regionales y metodológicos de la planificación. Con la Reforma Administrativa las funciones estatales se han agrupado en sectores, y para cada uno de ellos se han elaborado y discutido programas quinquenales con sus respectivos objetivos de largo y mediano plazo, metas a 1982, lineamientos de política y programas. La Secretaría de Programación y Presupuesto funge como secretariado técnico en la preparación de estos planes y programas, para luego aprobar las partidas presupuestales correspondientes y evaluar los resultados a lo largo del proceso. En materia de política social destacan los sectores de Salud y Seguridad Social, Asentamientos Humanos, Laboral y el de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, aunque en el caso de planes multisectoriales como el de Alimentación y Nutrición, la coordinación recae en la SPP. Se desarrollan así labores de coordinación

/para recoger

para recoger la participación y el consenso de los demás sectores y principales entidades vinculadas con el plan multisectorial. Al mismo tiempo la SPP prepara proyectos de coordinación entre la federación y los gobiernos estatales. Asimismo en el marco de la Alianza para la Producción el sector público intercambia información con los particulares sobre proyectos de inversión en marcha o en cartera, tanto de la administración pública como de los sectores privado y social.

En lo que se refiere a la dimensión temporal de la planeación, el Presidente López Portillo ha definido las metas sucesivas que ubican el plan global de desarrollo nacional en tres etapas bianuales: en los años 1977 y 1978 se concentraron los esfuerzos para superar la crisis económica ligada principalmente a una desfavorable coyuntura internacional; los años 1979 y 1980 se emplearán en la consolidación de la economía, rompiendo el círculo vicioso que se establece entre la escasez de recursos y la debilidad en el aparato productivo; finalmente durante los dos años finales del sexenio se entrará en un período de crecimiento acelerado, contando con importantes recursos derivados de la exportación de hidrocarburos. En estas tres etapas se enmarca la evolución que seguirá la política social.

En el bienio 1979-1980, considerando los criterios generales de manejo de la política económica que impone el carácter de esta etapa, se asigna a los alimentos la mayor prioridad por su significación vital en el bienestar de las mayorías y en la firmeza de la economía. En 1981-1982 los demás componentes básicos del bienestar (salud, educación y vivienda) recibirán un impulso más vigoroso que en la etapa anterior, aunque desde ahora se inician esfuerzos de cobertura general en materia educativa y en otros renglones, sustentando el desarrollo de la política social en su conjunto en un importante fortalecimiento de la capacidad productiva general ligado con la mayor autodeterminación financiera.

/Desde ahora

Desde ahora queda claramente definida la necesidad de distribuir los beneficios del crecimiento entre los distintos sectores y ramas productivas, entre los factores de la producción y entre las distintas regiones nacionales. La programación de la política social toma en cuenta estas dimensiones tanto en el corto como mediano plazo, vinculando el plan global con el presupuesto anual, a los objetivos de la política económica con los objetivos de la política social, y a ambas con el presupuesto.

Además de los objetivos económicos de producción, empleo, precios, consumo y finanzas públicas, se pueden definir objetivos sociales que requieren la aplicación tanto de medidas propiamente sociales como de política económica:

i) Reducir los déficit sociales acumulados en materia de alimentación, salud, educación y vivienda. Dentro de estos rubros tiene prioridad el de alimentación. Para la planeación de estos aspectos se tomarán en cuenta las determinaciones geográficas que influyen sobre los componentes de los mínimos de bienestar, de acuerdo a las costumbres y valores de cada región y cada grupo social.

ii) Mejorar la calidad de la vida de los sectores mayoritarios de la población, incluyendo a los grupos medios. Esto abarca los siguientes aspectos:

- la protección del consumo familiar
- el mejoramiento de los mecanismos y los medios de comunicación e información social
- garantizar la seguridad individual y familiar de los ciudadanos en un marco comunitario (administración de justicia, vigilancia pública), y

/iii) elevación

iii) elevación de los niveles de cultura y recreación, para que todos los mexicanos tengan posibilidades concretas y a su alcance de aprovechar creativamente su tiempo libre.

d) Propiciar una mayor integración de los grupos urbanos y rurales actualmente marginados. Si bien este objetivo se relaciona estrechamente con el logro de mínimos de bienestar aquí se enfatiza el aspecto de integración al sistema global en un sentido amplio, y no sólo como un problema de niveles de consumo.

e) Propiciar una mejor estructura de asentamientos humanos que evite la excesiva concentración y la excesiva dispersión demográfica. Este objetivo se relaciona con una política poblacional y de migración interna que apoyada en medidas de política económica permita alterar las condiciones de aguda necesidad que motivan el éxodo temporal o permanente de muchos mexicanos de sus lugares de origen, principalmente desde las zonas rurales.

Con este propósito se ha elaborado un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el que destaca la identificación de las áreas urbanas que se pretende desarrollar en los próximos años para contribuir a un desarrollo regional más equilibrado y acorde con la distribución geográfica de recursos naturales y población.

Con estos criterios existen ya proyectos sectoriales e intersectoriales en diferentes fases, que integran medidas. Entre los intersectoriales destaca el Programa Piloto de Mínimos de Bienestar, que implementará por primera vez el enfoque de programación de la política social en base a objetivos definidos en dos regiones del país, en torno al objetivo prioriatrio de alimentación y nutrición. Este proyecto parte de la exploración de factores socioeconómicos, étnicos y culturales que influencian el logro de mínimos de bienestar en las áreas seleccionadas, con el fin de identificar las variables que inciden

/en forma

en forma importante sobre la pobreza. En una primera etapa las acciones a realizar se enfocarán a

- coordinar los programas existentes para lograr su integración operativa,
- capacitar personal con la nueva orientación,
- establecer sistemas de autopromoción de la comunidad, y
- regular el programa por medio de la presentación de proyectos sujetos a financiamiento.

Otra experiencia intersectorial importante es la que realiza la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que integra en áreas rurales las acciones de las dependencias creadas específicamente para atender problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico. Sus medidas básicas incluyen la celebración de convenios programáticos entre la coordinación y el resto de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal; al mismo tiempo los proyectos específicos se integran territorialmente con la participación de la comunidad y la supervisión de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico que presiden los Gobernadores estatales. Con ello se asignan recursos presupuestales intransferibles al cumplimiento de los programas convenidos.

Entre los proyectos sectoriales es importante mencionar las acciones agrupadas bajo el rubro de "Educación para Todos", que atiende en forma especial a los grupos marginados y que define como tareas de alta prioridad las de alfabetización, castellanización, universalización de la primaria y educación para adultos. Cada una de estas tareas se implementa a través de programas y subprogramas con metas definidas. Haciendo resaltar solamente las metas de educación primaria para 1982, se busca

/la incorporación

la incorporación de un millón de niños en edad escolar y la elevación de los índices de transición de primero a segundo grado de 76% en 1977-78, a 88% en 1982-83. Se planea también elevar los índices de transición de los otros grados para alcanzar en 1982-88 una eficiencia terminal de 60%.

Finalmente, en lo que se refiere a la necesidad de satisfacer la demanda nacional de vivienda de los trabajadores no asalariados, y en especial de los estratos socioeconómicos cuyo nivel de ingreso es menor al salario mínimo, conviene mencionar que se ha iniciado ya un programa denominado Vivienda Progresiva. El financiamiento proviene principalmente del Gobierno Federal y su operación se inicia con la adquisición de un lote dotado de los servicios mínimos, en el cual las familias usuarias van construyendo su vivienda en forma paulatina con el apoyo gubernamental, principalmente a través del Instituto de Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO). Con esta alternativa se promueve una solución al problema de la vivienda acorde con la capacidad de pago de la población.

Los anteriores mecanismos son parte de la creciente preocupación estatal por atender las necesidades de zonas deprimidas y grupos marginados con el concurso de distintos sectores programáticos y administrativos. Progresivamente, con la aplicación de la estrategia delineada anteriormente, se podrán alcanzar los objetivos de cobertura nacional con la participación activa de la población en la marcha hacia un país más rico y más equitativo.

MEXICO II

LA EXPERIENCIA RECIENTE DE LA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

I. LA EXPERIENCIA RECIENTE DE LA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL EN MEXICO

La Experiencia Mexicana en Planificación en el Contexto Latinoamericano.

El Marco Latinoamericano.

En la historia de la planificación latinoamericana, se presentan una serie de restricciones, que han disminuido la efectividad de la planificación como instrumento para acelerar el desarrollo.

Al inicio de las actividades planificadoras en América Latina, las limitaciones mencionadas podemos identificarlas como obstáculos a la planificación y como problemas de carácter técnico inherentes al grado de desarrollo de la planificación misma.

Entre los obstáculos a la planificación cabe señalar:

1. La falta de pleno apoyo político a la planificación económica y social como una necesidad histórica para impulsar y orientar el desarrollo, debido inclusive, a la objeción del término mismo, al que se le atribuía una excesiva carga de valorización política.
2. Regularmente no ha habido una participación sustancial del Estado en la economía, especialmente en lo que se refiere a inversiones productivas.
3. El relativo distanciamiento entre los centros de planificación y los ejecutivos de la política económica, además de que en pocas ocasiones se ha definido la política de desarrollo económico y social a largo plazo.
4. La escasez de cuadros técnicos y la poca disponibilidad oficial para difundir sistemáticamente la idea de la planificación.

Entre los problemas de carácter técnico se destacan:

5. La poca coordinación y falta de entendimiento entre los diversos centros de planificación y los ministerios, bancos centrales, organismos autónomos, etc.

/6. La

6. La insuficiente conexión entre las tareas de planificación y los mecanismos de decisión de corto plazo y de los diversos sectores sociales.
7. Ha sido casi generalizada la ausencia de planes anuales u operativos, así como también de mecanismos operativos en los sistemas de planificación, que permitan la revisión periódica de los planes y para hacer las eventuales correcciones debidas a eventos imprevistos.
8. En general, se ha hecho planificación al mediano plazo, sin haber sido posible inscribirla dentro de una estrategia a largo plazo, que se tradujera en planes perspectivos de desarrollo económico y social.
9. Ha sido común la mala o inexistente coordinación entre los planes y presupuestos del sector público, asimismo entre los centros de toma de decisiones y los centros de planificación.
10. La generación escasa de proyectos alternativos.
11. Las deficiencias en la formulación del financiamiento de los planes de desarrollo.
12. La inexistencia de sistemas de información, adecuados a las necesidades de la planificación social y económica.

La permanente preocupación en el ámbito latinoamericano por resolver los problemas del desarrollo, ha permitido que la serie de obstáculos mencionados hayan ido poco a poco superándose, por lo tanto, cada vez existen mayores posibilidades para que la planificación económica y social sea perfeccionada para apoyar eficientemente el proceso de desarrollo económico y social.

La Comisión Económica para América Latina, mediante su esfuerzo permanente en la investigación en las áreas del desarrollo y la planificación, ha sido un factor central en la lucha para que la planificación,

/no sólo

no sólo haya tenido aceptación como instrumento fundamental para promover el desarrollo, sino también para que haya tenido apoyo político.

A partir de 1962 el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, amplía y profundiza los logros de la CEPAL en el campo de la planificación, incluyendo además dentro de sus actividades, programas de capacitación y asesoramiento en la materia, a los países de América Latina.

No hay duda que el esfuerzo conjunto de destacados intelectuales al servicio de estas instituciones, ha sido de gran valía y ha permitido superar en gran medida, un buen número de los obstáculos a la planificación en esta región.

México ha obtenido grandes beneficios, resultado de estos esfuerzos conjuntos y en gran medida a través de ellos ha mejorado sustancialmente sus mecanismos de planificación. La comparación entre la experiencia de las décadas precedentes y la experiencia reciente pone de relieve en forma nítida, la cuantía de los beneficios mencionados. Asimismo, la transmisión de experiencias del resto de América Latina ha sido de gran trascendencia, debido a que, a pesar de las diferencias específicas de cada país, la problemática latinoamericana tiene un origen histórico común, lo que hace a nuestros pueblos unificar esfuerzos para encontrar soluciones que respondan a los problemas estructurales a que nos enfrentamos.

El Marco Mexicano

La historia de la planificación en México muestra que en el período comprendido entre 1930 y 1970 y la mayoría de las actividades planificadoras ha sido de naturaleza sectorial o regional, e inclusive hasta 1976, de carácter parcial.

Dentro del período mencionado, es posible observar que ha habido esfuerzos para ordenar la actividad económica nacional conforme a un plan.

/Estos intentos

Estos intentos que datan desde la década de los 30 se vieron materializados en el primer Plan Sexenal (1934-1940), el segundo Plan Sexenal (1941-1946), el Plan de Acción Inmediata (1962-1964), el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), etc. Estos en realidad, constituyen ejemplos de los planteamientos de política económica y social, que en general se siguieron en el pasado. Las metas y objetivos en ellos plasmados, eran comúnmente de carácter muy agregado y además por diversas razones era difícil su desagregación a niveles operativos.

Estos esfuerzos en materia de planificación, inter-alia, se vieron limitados por:

a) la carencia de una estructura administrativa que se ocupara de evaluar su avance y de vigilar su ejecución;
b) la rigidez de la administración pública en el manejo de los principales instrumentos de política económica;
c) la ausencia de programación global del gasto público;
d) la inexistencia de convenios formales entre los sectores públicos privado y social, para la consecución conjunta de metas y objetivos;
e) la insuficiente información sobre la situación económica y social del país y el comportamiento de las principales variables económicas.

Sin embargo, los planteamientos de política económica y social a que hemos hecho referencia, permitieron en términos generales, que la economía nacional en el pasado tuviera un elevado y sostenido crecimiento económico.

En virtud de que la planeación económica y social no es un fin en sí mismo, era lógico esperar que en tanto la economía nacional arrojara resultados satisfactorios, no existieran los estímulos suficientes para avocarse a la tarea de instrumentar y poner en práctica un sistema integral de planificación económica y social. Sin embargo, dentro de

/los intentos

los intentos de que hemos hablado, es decir, desde 1928 hasta la fecha se han dado pasos importantes para mejorar los sistemas de información, organizar la administración pública y racionalizar el gasto público. En este sentido se puso especial énfasis con la creación de la Dirección de Inversiones Públicas (1954-1958), la elaboración del Plan de Inversiones Públicas para 1954-1958 y la constitución de la Secretaría de la Presidencia en 1958. Estas medidas se explican en función de la necesidad de vincular la Inversión Pública a una política de largo plazo, analizarla y aprobarla con criterios distintos a los aplicados para el gasto corriente y emplear más eficientemente los recursos destinados a la creación de infraestructura. Por lo tanto, el significado de las medidas tomadas en el manejo de Inversión Pública fueron importantes para la realización de las Políticas Económicas y Sociales de largo plazo, aunque poco significativas desde el punto de vista de la programación global del gasto público y la planeación económica y social.

Dentro del contexto señalado, es posible observar que la dinámica de la economía nacional en su conjunto, implicó problemas crecientes de carácter económico-social que el Estado tuvo que enfrentar respondiendo al papel rector de la economía que constitucionalmente tiene asignado.

En este sentido, es pertinente recordar que el Estado Mexicano se ha visto obligado, particularmente a partir de la década de los 20, a presentar y adaptar el aparato administrativo gubernamental, para cumplir con las obligaciones que nuestra Carta Magna le confiere. Este proceso de adaptación y desarrollo administrativo se había efectuado de manera incremental, por agregaciones parciales y discontínuas, por no haberse contado con un marco global que lo guiara. De la misma manera, la creciente complejidad del aparato estatal contribuyó a la imprecisión y dilución de responsabilidades en algunas áreas de la entidad pública.

/II. LOS

II. LOS ESFUERZOS DE LA PRESENTE ADMINISTRACION (1976-1982) EN MATERIA DE PLANIFICACION SOCIAL Y ECONOMICA

A través de la planeación es posible confirmar la soberanía nacional y la legitimidad del Estado y garantizar además, que los eventos futuros respondan a las necesidades y posibilidades del pueblo de México.

La Reforma Administrativa iniciada en 1976, constituye el cambio más profundo realizado hasta ahora en la historia administrativa del país, implica una revisión a fondo de toda la organización gubernamental, con el propósito de hacerla congruente con el grado y nivel de desarrollo del país. Esto ha significado la realización de ajustes, muchos de ellos importantes, en la estructura de la Administración Pública. La Reforma Administrativa, tiene implícita, como una de sus principales tareas, la iniciación de un proceso de planeación integral participativa que busca la traducción del modelo de país que deseamos en el futuro y el esquema de congruencia nacional, en planes globales de desarrollo cuyos horizontes en el tiempo y cobertura permiten que nuestra capacidad y voluntad de acción, en forma sistemática, sean los factores decisivos en nuestro devenir histórico.

Como resultado de la preocupación de poner en práctica un sistema de planeación integral, participativa, dentro de los aspectos más importantes de la Reforma Administrativa, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) que aglutina funciones antes atribuidas a otras dependencias del Ejecutivo, es decir, se le confiere la programación presupuestación, evaluación y control de las principales funciones de regulación y apoyo global del sector público; funciones que se ven reforzadas por el establecimiento de un sistema de evaluación y otro de información dependientes de SPP.

En forma paralela al proceso de Reforma Administrativa, se ha iniciado la Reforma Política, procesos que se complementan y apoyan

/mutuamente y

mutuamente y permiten que se haga real el aspecto participativo de nuestra planeación, a través de la ampliación de los canales de manifestación política.

La planeación es un fenómeno político, que necesariamente debe estar basada en una clara filosofía política, en nuestro caso, ésta, ha estado bien definida y nos ha servido para establecer los principios, propósitos y objetivos de nuestra acción.

Es prudente decir que la filosofía del Estado Mexicano, tiene una profunda sustentación histórica, donde se expresan las aspiraciones populares de nuestro pueblo, las que a través de la Reforma Política, puesta en marcha en esta administración, fortalecen su manifestación en virtud de los nuevos y mayores cauces de participación política. La constitución, documento rector de nuestra sociedad y las experiencias institucionales acumuladas de nuestra vida organizada, son piedra angular de la filosofía política. En la Reforma Administrativa se han visto reflejadas las mejores experiencias de nuestra vida institucional, lo que representa un salto cualitativo hacia adelante para mejorar sustancialmente la organización del sector público.

El Ejecutivo Federal, con estricto apego a las normas enmarcadas de nuestra Carta Magna, incorpora a su ideario las aspiraciones históricas populares y las conjuga con las necesidades sociales actuales y busca, considerando ambas, superar progresivamente la satisfacción de las necesidades sociales.

Es, como lo hemos hecho notar, la filosofía política el punto de partida para nuestra planeación integral participativa, que tiene como objetivos centrales aquellos que aglutinan los intereses de todos los sectores del país y además, están inscritos dentro del contexto del sistema político en vigencia. Tales objetivos se buscan alcanzar

/mediante una

mediante una estrategia manifestada por una alianza nacional para la producción, que es de carácter popular y democrática. Así, la planeación es integral, porque cubre las actividades de todos los sectores de la economía, es decir, el público, social y privado, y participativa, porque en ella se reflejan el complejo de intereses de los diferentes grupos sociales. En la alianza para la producción no se intenta seguir los principios desarrollistas, crecer por crecer, o producir lo que sea más fácil; lo que se pretende es producir los bienes socialmente necesarios que nos permitan llegar a ciertos mínimos de bienestar que impliquen avances importantes en términos de justicia social, de la misma forma el fortalecimiento de nuestra estructura económica, a través de la producción interna de los bienes social y nacionalmente necesarios, refuerza nuestro principio de autodeterminación.

En otro sentido, los antecedentes planteados previamente, en materia de planeación en México, ponen de relieve la necesidad de reforzar y poner mayor énfasis en la coordinación y coherencia de las diversas partes del proceso planificador, es decir, la evaluación de su avance, la vigilancia de la ejecución de metas y objetivos, la programación del gasto público y la información necesaria sobre los diversos aspectos económicos y sociales del país y por otro lado, el comportamiento de las principales variables macroeconómicas.

Es así como la conjugación de las enseñanzas provenientes de la experiencia en planificación en México y la preocupación del gobierno actual por racionalizar las actividades del sector público en su conjunto, se han visto reflejadas en el ordenamiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece las bases de organización y funcionamienoo de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. En ellas se establece que las dependencias y entidades

/conducirán sus

conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establece el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.

Con base en esta Ley, las dependencias de la Administración Pública Central se organizaron por funciones: la coordinación de las entidades paraestatales se dividió en sectores (establecidos generalmente con criterios de actividad económica) dirigidos por las dependencias del Ejecutivo que realizan funciones afines a las actividades de las empresas coordinadas. Las labores de programación de las entidades públicas se encomendaron, en el plano global a la Secretaría de Programación y Presupuesto y por sectores administrativos a las dependencias coordinadoras. En la programación de las actividades públicas, la sectorialización administrativa juega un papel muy importante ya que con base en ella, se establecen tramos de control y las responsabilidades de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos coordinadores de sector y de las entidades por ellos coordinadas. A partir de esta Ley y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y el Gasto Público, se deducen los siguientes tres niveles en la coordinación de la Administración Pública para programar sus actividades.

a) en primer nivel, la programación del presupuesto y diseño de política económica y sociales, en sus formas más agregadas y generales, se atribuyen a la Secretaría de Programación y Presupuesto;

b) en el segundo nivel, se responsabiliza a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos coordinadores de sector, para llevar a cabo la programación y la presupuestación del conjunto de actividades que se aglutinan en sus sectores administrativos. Vale la pena agregar que el control del ejercicio presupuestal, la

/autorización del

autorización del gasto y las auditorías externas, son responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por otra parte, las labores de evaluación y control, también son delegadas a las dependencias públicas que integran este segundo nivel;

c) en tercer lugar, se encuentran las entidades de la Administración Pública Paraestatal, estas entidades son responsables de la programación de sus actividades, es decir, del cálculo de sus ingresos y la organización y administración de sus recursos para la producción y/o prestación de bienes y servicios.

/III. LOS

III. LOS PROCESOS DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL Y DE PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO

Aún en las economías socialistas, donde hay posibilidades de disponer de la totalidad de los recursos por parte del Estado, la experiencia en planificación social y económica muestra, que para poder contar con un sistema integral de planificación es necesario pasar por varias etapas progresivas, que van permitiendo la integración sectorial, regional, temporal y espacial.

Es perfectamente entendible por lo tanto, que en un sistema de economía mixta, donde la disponibilidad de los recursos se distribuye entre varios sectores, sean más complejos los mecanismos de funcionamiento de un sistema de planificación integral participativo.

Las tareas de la planeación integral participativa a que hemos hecho referencia, las hemos dividido en tres grandes partes: preparación, estudio e integración. En el primer bloque hemos localizado, como elementos fundamentales, los criterios, las metodologías, las normas y directrices de planificación.

La segunda parte, es decir la fase de estudio, tiene como parte central la información y su procesamiento, la elaboración e integración de las principales variables macroeconómicas, el diseño de la imagen-objetivo global considerando las instancias sectoriales y estatales, los análisis de corto plazo de la economía y los de carácter estructural, el diseño de política y estrategias del sector público, el diseño de proyectos alternativos de tipo prioritario y la programación financiera. La última fase, la de integración, conlleva como elementos centrales, la consistencia entre las diferentes estrategias, la definición de metas y el programa de gasto público que incluye el crédito concedido por las entidades

/financieras paraestatales

financieras paraestatales. En términos generales, el proceso de planeación en el corto plazo, se caracteriza entre otras cosas:

a) por ser un proceso que implica básicamente coordinación, que propicia la creación y desarrollo de las condiciones que permiten, en forma progresiva, una mayor coherencia, orden y claridad en las acciones, propósitos y toma de decisiones del sector público de la economía; aspectos que se ven apoyados por los cambios propiciados por la Reforma Administrativa, entre otros, una permanente y activa participación de los coordinadores de sector.

b) Porque en el corto plazo, como es debido, la planeación debe aprovechar los avances presentes sobre todo en materia de organización.

c) Por ser un proceso, que trata en forma sistemática, de unir en el corto plazo la formulación de la política económica y social, con la definición de un contexto de congruencia global del marco de un horizonte temporal a mediano y largo plazo.

d) Busca mantener consistencia entre los programas de gasto público y los programas de crédito paraestatal, así como entre las políticas estatales y los convenios con los sectores privado y social.

e) Da una especial importancia a la integración de nivel regional, tanto en el campo de las políticas como del programa-presupuesto.

En cuanto a lo que concierne a la planeación a largo plazo, es ésta el marco de referencia necesario, que nos permite orientar la planeación en períodos menores de tiempo. De tal forma que por ejemplo los proyectos que maduran a mediano plazo, consideran una perspectiva temporal adecuada y además son coherentes y están coordinados con el resto de las acciones públicas, evitando la dispersión e incongruencia.

La perspectiva en el largo plazo permite visualizar dentro de un contexto más amplio, los proyectos de order prioritario para el desarrollo

/económico y

económico y social del país, teniendo en consideración a los diferentes sectores es decir, el público privado y social, además de las entidades federativas; donde se busca involucrar a los diversos grupos sociales, para que el realismo y consenso del plan estén garantizados mediante una verdadera y amplia participación.

Desde otro ángulo, deseamos hacer especial referencia a la permanente preocupación del Ejecutivo Federal, para, a través del proceso planificador, disminuir paulatinamente las disparidades regionales. Con este propósito, en este año se terminó el diseño de una metodología uniforme para la elaboración de los planes estatales de desarrollo económico y social, por parte de los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social (COPRODES) de los 31 Estados de la Federación. Los COPRODES son organismos autónomos que funcionan al nivel estatal, mediante los cuales se realiza una progresiva desconcentración de la programación del gasto.

Es muy importante señalar también, que para que haya una verdadera integración de los aspectos regionales en el plan global de desarrollo económico y social, se ha emprendido una desconcetración del gasto público, para lo que se han creado Convenios Unicos de Coordinación (CUC) con los Estados, que junto con los COPRODES, que plantean las alternativas de desarrollo regional, posibilitan una real incorporación de la instancia regional al proceso Planificador Nacional, en virtud de que en los COPRODES se conjugan las experiencias y los enfoques de la administración pública federal, estatal y local y de otras instituciones estatales que participan en el proceso económico y social.

/IV. LA

IV. LA VINCULACION DEL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

Un sistema de planificación integral participativa, conlleva, lo que podríamos llamar un subsistema de planes coordinados entre sí que cubran el corto, mediano y largo plazo.

Es ciertamente en esta dirección hacia donde nuestros esfuerzos se encaminan con mayor ímpetu, dado que, sólo mediante una visión perspectiva del desarrollo económico y social, es posible orientar tanto las acciones del mediano y corto plazo hacia la consecución de los grandes objetivos nacionales. Es de esta manera, como, a través de la definición del modelo de país al que aspiramos en el largo plazo, es posible establecer vínculos orgánicos entre los planes de diversa cobertura temporal. Para este efecto, hemos, basados, en un buen número de proyecciones económico-sociales, elaborado una imagen-objetivo de México para el año 2000 que ha servido para orientar las actividades económicas y sociales del sector público y para lograr las metas y objetivos que lleven a la consecución de los fines de largo plazo.

Corto Plazo

Así, dentro de este contexto hemos podido superar uno de los obstáculos seculares de la planificación, es decir, la ausencia de planes anuales u operativos. El plan anual aparte de traducir las metas y objetivos de largo y mediano plazo en acciones en el corto plazo, es un instrumento operativo de congruencia, que permite coordinar y dar coherencia al programa de gasto público, al Presupuesto de Egresos de la Federación y a los diversos proyectos de inversión. Además concilia metas y objetivos con los sectores privado y social, así como con las Entidades Federativas.

Se está elaborando un plan de mediano plazo que enlaza la política económica y el programa presupuesto de 1978 con lo planeado para el

/período 1979-1982,

período 1979-1982, incluyendo una anualización preliminar de metas y acciones, que en el caso de 1979 está sustentada en los programas y proyectos considerados en el presupuesto programa de ese año.

En general, los grandes objetivos nacionales se traducen en el corto plazo en los siguientes:

a) en la creación de empleos a una tasa superior al incremento de la fuerza de trabajo;

b) elevar la tasa de crecimiento global y la de los sectores prioritarios (sobre todo alimentos y energéticos), con especial atención a la superación de los cuellos de botella existentes;

c) disminuir la actual tasa de inflación, con especial énfasis en los bienes de consumo básico;

d) la dinamización del consumo de las clases populares;

e) disminución del déficit del sector público;

f) profundizar la sustitución de importaciones de bienes de capital e insumos estratégicos.

La estrategia de desarrollo en el corto plazo, pretende convertir los recursos financieros, sobre todo aquellos provenientes de excedentes petroleros en recursos reales que fortalezcan el aparato productivo.

Mediano Plazo

La estrategia de mediano plazo contempla tres etapas bianuales, que están estrechamente ligadas en términos de metas y objetivos. De la misma manera esta división bianual permite establecer un mejor enlace entre los fines de mediano y corto plazo.

La primera etapa de esta estrategia, comprendida en el bienio 1977-1978, ha sido de superación de la crisis y de inicio de la reactivación económica, se ha mejorado la situación financiera del país,

/ha disminuido

ha disminuido el desequilibrio externo; ha bajado el ritmo de endeudamiento público interno y externo; se ha frenado el proceso inflacionario y se ha revitalizado el manejo de los asuntos públicos con nuevas estructuras administrativas e institucionales que mejoran la eficiencia y promueven una mayor participación ciudadana y en general de los sectores sociales.

La segunda etapa 1979-1980 será de consolidación de la economía, siendo ésta de gran importancia pues en ella habrá que utilizar los recursos financieros originados en los excedentes petroleros para incrementar el patrimonio productivo, reproductible, que permita ampliar las bases para impulsar un desarrollo sostenido e independiente.

El hecho de que los hidrocarburos sean recursos no renovables nos plantea una grave responsabilidad histórica, que debe ser cumplidas mediante una razonada utilización de los excedentes, en favor de las mejores causas populares.

Lo anterior conlleva la necesidad de evitar los cuellos de botella de corto y mediano plazo y elevar el nivel de consumo de las masas trabajadoras; lo que a su vez implica disminuir la tasa de desempleo y subempleo y al menos mantener constante el salario real y después estimular una tendencia creciente del mismo. Esto obviamente plantea una lucha permanente contra la inflación.

En el bienio 1981-1982 se emprenderá un crecimiento acelerado, poniendo más énfasis en las políticas que permitan una más equitativa distribución del ingreso generado. Esta modalidad tiene implícita la necesidad de reorientar el desarrollo. En este sentido, los recursos petroleros constituyen un importante factor para cambiar la pauta de desarrollo. Este tipo de desarrollo responderá, por un lado, a las crecientes necesidades sociales que deberán ser satisfechas y por el otro,

/mantendrá una

mantendrá una estructura productiva equilibrada, es decir que no se vea afectada por desviaciones inherentes a una relativa bonanza financiera.

Hemos establecido como eje de nuestros esfuerzos el impulso, dentro de la Alianza para la Producción, a la generación de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, cuya definición parte de su vínculo con la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y de su significación estratégica para consolidar nuestra independencia económica del exterior. La prioridad a los alimentos y los energéticos constituye un soporte imprescindible para imprimir una nueva orientación al desarrollo, desplazando gradualmente, las fuentes de un crecimiento que ha excluido de sus beneficios a elevadas porciones de la población, sin conseguir evitar el desarrollo, de contradicciones que aumentaron la vulnerabilidad externa de la economía y agotaron sus fuerzas de expansión, desembocando en una severa recesión de altos costos sociales. En la nueva pauta de desarrollo el aparato productivo debe supeditarse progresivamente a las grandes necesidades sociales y abatir la dependencia foránea, mediante políticas que reorienten la producción y aumenten la participación de las clases populares en la demanda efectiva.

En congruencia con ello, se han fijado metas quinquenales (1978-1982) de crecimiento del producto global y per cápita superiores a los índices observados en decenios pasados. Constituyen una condición necesaria para expandir la base productiva, reducir la magnitud relativa del desempleo abierto y encubierto y avanzar en la cobertura de déficit sociales acumulados. Lo anterior supone realizar esfuerzos considerables de formación de capital y de empleo eficiente de la planta productiva, con características que permitan reorientar la producción en el sentido antes anotado y aumenten la ocupación por encima de los ya elevados requerimientos que plantea la incorporación de la nueva fuerza de trabajo.

/Dichas metas

Dichas metas concilian la necesidad de dar fuerza a la voluntad de cambio con la de evitar tensiones que desborden la capacidad productiva real y pongan fuera de control equilibrios básicos, sobre todo en precios.

Las exportaciones de hidrocarburos liberan al país de su tradicional estrangulamiento externo y permiten plantear las relaciones económicas con el exterior sobre nuevos términos de complementaridad, sin la presión exportadora en que caimos por adoptar con modalidades inadecuadas el modelo de sustitución de importaciones. Tenemos la oportunidad de incrementar nuestros intercambios sobre la base de vender productos con competitividad real y adquirir aquellos que el crecimiento demande o que sea muy costoso producir internamente.

Las perspectivas de mediano plazo de la economía internacional son de lento crecimiento y agudizado proteccionismo. Esto descalifica al mercado externo como motor básico de un crecimiento acelerado pues es difícil mejorar y aumentar suficientemente las exportaciones no petroleras. Por ello, es preciso seleccionar de manera muy cuidadosa los renglones en los que debe descansar nuestra penetración en los mercados internacionales, así como establecer una decidida política de estímulo a la exportación.

La fortaleza de nuestro régimen social y las disponibilidades financieras derivadas de los excedentes petroleros han permitido salvar en breve tiempo los formidables obstáculos de la crisis económica. El petróleo apoyará la capacidad del Estado para introducir cambios en la magnitud, composición y reparto del producto social, actuando preferentemente sobre los incrementos, sin que ello suponga desatender la necesidad de mejorar el uso de los recursos existentes. Ello exige ser capaces de adaptar oportuna y eficazmente la política económica

/enmarcándola en

enmarcándola en un esquema coherente de planeación integral y participativa, sin lo cual se corre el grave riesgo de canalizar los nuevos recursos a consolidar estructuras generadoras de injusticia, frustrando las legítimas expectativas populares y cancelando una oportunidad histórica para fortalecernos como nación en la solidaridad distributiva.

Largo Plazo

De hecho, la planificación al mediano plazo ha estado supeditada a las directrices globales que se desprenden de la imagen-objetivo trazada para el año 2 000. Bajo las mismas premisas, estamos vinculando la planificación quinquenal a la decenal, es decir, al plan a largo plazo que comprenderá la década de los 80.

La planeación de muy largo plazo se guía por 3 objetivos fundamentales, complementarios entre sí:

a) la creación de un patrimonio productivo reproductible que asegure en las siguientes generaciones la participación de las mayorías en la creación y distribución de la riqueza;

b) el combate a la pobreza, procurando de manera específica y mediante programas preparados en función de este objetivo, erradicar las formas de miseria extrema y asegurar la participación de grupos ahora marginados en el desarrollo; y

c) como denominador común, la creación masiva de empleos que hagan realidad el derecho al trabajo, que a partir de 1979 tendrá categoría constitucional.

Los objetivos nacionales que servirán de guía para orientar el crecimiento y marcar las prioridades nacionales, son:

a) lograr que toda la población alcance mínimos de bienestar en alimentación, salud, educación y vivienda; y

/b) fortalecer

b) fortalecer la capacidad de autodeterminación del país para decidir plenamente sobre la organización y el funcionamiento de su sistema económico y social.

El primer objetivo se identifica con la justicia social y el segundo con la independencia nacional. Estos dos aspectos son complementarios y se refuerzan mutuamente. Avanzar en su cumplimiento orientará la acción conjunta y coordinada de todos los sectores (público, privado y social) dentro del marco de la Alianza Popular Nacional y Democrática para la Producción, que se identifica como el elemento fundamental de la estrategia global a largo plazo inclusive.

La estrecha vinculación entre los objetivos a mediano y largo plazo, permite que haya continuidad en el proceso planificador y además que se siga la misma orientación del desarrollo.

El plan decenal contemplará altas tasas de crecimiento de la economía nacional y permitirá avanzar sustancialmente en la solución del problema del empleo y la pobreza, a través de una nueva orientación del desarrollo que implica cambios de fondo en la estructura productiva.

La planificación global, en sus diferentes horizontes temporales, sirve de marco de referencia para establecer los acuerdos y convenios dentro de la Alianza para la Producción. En este sentido la planificación global tiene crecientes posibilidades para inducir las actividades de los sectores social y privado, permitiéndoles tener una visión de perspectiva para el desarrollo de sus acciones.

Es por lo tanto, mediante el trabajo de todos los días, encuadrado en una visión del desarrollo en el largo plazo, como el Estado Mexicano, supera constantemente sus niveles de eficiencia, eficacia y congruencia interna, lo que le permite ser cada vez más capaz para satisfacer las crecientes necesidades sociales del pueblo de México.

NICARAGUA

SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION

INTRODUCCION

El Consejo de Planificación Nacional de la República de Nicaragua y su secretaría técnica, la Dirección de Planificación Nacional, desean expresar su satisfacción por la próxima realización de la II Reunión de Ministros y Jefes de Planificación de Latinoamérica, evento que garantiza la continuidad de las reuniones anuales de los organismos de planificación latinoamericanas y que tendrá lugar en la bella e histórica Ciudad de Lima.

En esta reunión, convocada por iniciativa del Instituto Nacional de Planificación de la República del Perú, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y de la Comisión Económica para la América Latina (CE AL), los principales organismos de planificación de la República de Nicaragua estarán representados por el Ingeniero Armel González Espinoza, Ministro-Director de Planificación Nacional, y por el Licenciado José Páiz Moreira, Coordinador General de la Dirección de Planificación Nacional.

El presente documento, preparado a solicitud de los organismos patrocinadores para facilitar el intercambio de experiencias entre los participantes, no es más que una breve reseña de la evolución del sistema de planificación en Nicaragua y una somera descripción del "Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979", y de las medidas que se están impulsando o implementando para agilizar el sistema y los procedimientos de planificación.

Se incluyen además, como anexos, la legislación vigente a la fecha y algunos proyectos de ley de próxima realización.

El Consejo de Planificación Nacional y la Dirección de Planificación Nacional de la República de Nicaragua reiteran su agradecimiento al Instituto Nacional de Planificación del Perú, al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y a la

/Comisión Económica

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), por brindar a nuestra delegación y a nuestras instituciones la posibilidad de experiencias e inquietudes con los colegas latinoamericanos, contacto feliz puesto que tenemos la seguridad de que muchos de nuestros problemas son cumunes y comunes serán, muy probablemente, sus soluciones.

I. DEFINICION DEL CONCEPTO PLANIFICACION

Dentro de las concepciones liberales que enmarcan la política del Gobierno de la República de Nicaragua, se entiende por Planificación Económica y Social la definición, jerarquización y coordinación de las políticas y estrategias nacionales y de los programas y proyectos del Sector Público que, con el objeto de obtener para el país las más altas tasas de crecimiento económico y desarrollo social, orientan, apoyan y complementan a la actividad privada de libre empresa que garantiza la Constitución y demás leyes de la República, En Nicaragua por lo tanto la planificación no interfiere con la libertad empresarial, sino que por el contrario, la estimula y orienta, facilitando y ampliando su acción.

Definida nuestra concepción de lo que es Planificación, presentaremos a continuación una breve reseña sobre la evolución del sistema a partir de la creación en 1962 de la Oficina Nacional de Planificación.

/II. RESEÑA

II. RESEÑA DEL DESARROLLO DE LA PLANIFICACION EN NICARAGUA

La historia de la Planificación en Nicaragua, que abarca un período de 16 años solamente, se puede dividir en cuatro etapas perfectamente diferenciadas.

La primera se inicia con la creación en 1962 de la Oficina Nacional de Planificación, realizada bajo el estímulo de los acuerdos de Punta del Este, Uruguay y la llamada "Alianza para el Progreso". Durante esta etapa se elaboró el primer plan nacional de desarrollo para el quinquenio 1965-1969 y, a pesar de que la creación de la Oficina no se sustentó en necesidades realmente sentidas por los niveles políticos, la Oficina Nacional de Planificación llegó a adquirir apreciable influencia dentro del gobierno.

La segunda etapa se extiende desde 1967 hasta principios de 1971. Durante este período la Oficina de Planificación perdió influencia e importancia en forma paulatina, hasta llegar a convertirse en 1969 en una dependencia del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Las razones de esa situación son múltiples y complejas pero tal vez la más evidente radica en que el plan quinquenal de desarrollo adolecía de serias fallas, especialmente por no haber incluido como parte integral del mismo un programa financiero que hiciera posible su ejecución.

La tercera etapa se inicia con la expedición del Decreto 1967 del 16 de abril de 1971, mediante el cual se creó la Oficina Nacional de Planificación como dependencia administrativa de la Presidencia de la República. El decreto daba a la Oficina y a los organismos de planificación de Nicaragua atribuciones claras para influir en forma preponderante en la definición de la política de desarrollo económico y social del país y en las decisiones del gobierno en este campo. Asimismo, la Oficina de Planificación quedó autorizada para participar junto con la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda

/y Crédito

y Crédito Público, en la preparación del Presupuesto anual del Gobierno Central, lo que le permitía influir en la selección y ejecución de proyectos de inversión pública. Sin embargo durante este período tuvo lugar el terremoto que afectó la ciudad capital y las principales funciones de planificación fueron absorbidas por el Comité de Emergencia que se creó con motivo de la catástrofe.

Bajo la dirección del Comité se preparó el "Plan de Acción Inmediata para 1973" y el "Plan Operativo de 1974". La Oficina propuso además un "Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979", en el que se ordenaban y jerarquizaban las políticas vigentes de desarrollo económico y social, se sugerían ciertas reformas administrativas para la mejor organización institucional del Estado se proponían programas generales de desarrollo económico y social y se establecían metas macroeconómicas y de actividad económica estatal. Esta tercera etapa llegó a su fin con la expedición a finales de 1974 de una nueva "Ley de Planificación Nacional", mediante la cual se creó el "Consejo de Planificación Nacional" 1/ y la "Dirección de Planificación Nacional" 2/.

1/ Conforme a la Ley, el Consejo de Planificación Nacional es el organismo asesor de la Presidencia de la República, en todos aquellos aspectos que se relacionen con el desarrollo económico y social del país. Está integrado por el Secretario de la Presidencia de la República; los Ministros de Hacienda y Crédito Público de Economía, Industria y Comercio y de Agricultura y Ganadería; por el Presidente del Banco Central de Nicaragua y por el Director de Planificación Nacional, quien tiene rango y categoría de Ministro de Estado.

2/ La Dirección de Planificación Nacional a cargo del Ministro-Director de Planificación Nacional es la unidad operativa o secretaría técnica del Consejo de Planificación Nacional. Para mayor detalle véase Anexo N° 1: Ley de Planificación Nacional.

/III. EL

III. EL PLAN NACIONAL DE RECONSTRUCCION Y DESARROLLO 1975-1979

Al entrar en vigencia la nueva Ley de Planificación Nacional, una de las primeras determinaciones del Consejo de Planificación Nacional fue la de revisar las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias contenidas en el propuesto "Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979", elaborado en 1974, a fin de adecuar las proyecciones a las nuevas condiciones imperantes a nivel nacional, determinadas básicamente por los violentos cambios ocurridos en el ámbito comercial y financiero internacional.

El Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979, planteó los siguientes conceptos directrices de la acción en el campo económico y social durante el período mencionado:

1. Reactivar el proceso de crecimiento
2. Fortalecer la autonomía del país, principalmente a base de diversificar y consolidar las corrientes de exportación
3. Mejorar la distribución del ingreso y su difusión geográfica
4. Continuar el proceso de reconstrucción de la Ciudad de Managua, y
5. Fortalecer las vinculaciones con el movimiento centroamericano de integración.

El desarrollo económico planeado para el período 1975-1979, correlativo a una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto de 6.1 por ciento anual promedio, lleva implícita la continuidad del proceso de reconstrucción, la transformación progresiva de las condiciones de la economía y la difusión del progreso económico hacia sectores cada vez más amplios de la población.

La estrategia esbozada se basó en una alternativa que trataba de lograr, simultáneamente dos objetivos principales: la Reconstrucción de la ciudad de Managua y el Desarrollo Económico en el resto del

/país. Esto,

país. Esto, desde luego, significaba, reducir el alcance de los resultados que podrían derivarse al concentrar los esfuerzos en una sola de estas dos direcciones.

Desde el punto de vista de la producción, se puso énfasis en el desarrollo agrícola y en el desarrollo agro-industrial, vinculando los sectores productivos primarios con el manufacturero. Con estos lineamientos la expansión del sector agropecuario de 5.5 por ciento anual promedio, se sustentaba en los siguientes programas generadores de empleo:

a) Expansión y fortalecimiento de la producción agrícola
b) Expansión de la producción pecuaria, a través de su tecnificación fortaleciendo su vinculación con la actividad industrial, y
c) Apoyo a los programas de producción tradicional (algodón, café carne, etc.) y a nuevos rubros de producción, como frutas y vegetales.

Considerando que el desarrollo de la agricultura constituye uno de los elementos motrices más importantes para el desarrollo del país, entre 1975 y 1979 se dedicarían los mayores esfuerzos al apoyo de las actividades agropecuarias y agro-industriales, con la intención de mejorar la situación de Balanza de Pagos y las condiciones de vida de la población.

Al respecto, cabe anotar que la creación, en mayo de 1975, del Instituto de Bienestar Campesino (Invierno), con la finalidad básica de promover el progreso socio-económico del sector rural, ha hecho más dinámica la participación del campesino en la vida económica, social, cultural y política del país. Igualmente, debe mencionarse el establecimiento en agosto de 1975 del denominado Sector Público Agropecuario, estructura organizativa integrada por todos los organismos

/estatales que

estatales que desarrollan actividades y prestan servicios agropecuarios y/o de desarrollo rural, bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este Ministerio, cuyo Ministro es miembro del Consejo de Planificación Nacional, dicta la política de desarrollo agropecuario del país , vinculando todos los planes de las diferentes instituciones y estableciendo, además, la regionalización, en base a la cual desarrollarán sus actividades los organismos del Sector Público Agropecuario. En forma complementaria, el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, también de reciente creación, tiene a su cargo la implementación y coordinación de los programas de investigación, capacitación y asistencia técnica a desarrollar en el sector agropecuario. Todos estos cambios institucionales demuestran el interés del Gobierno en la planificación y coordinación de la actividad estatal en el Sector Agropecuario que se coordina a través de la Dirección de Planificación Nacional, con los demás sectores tales como transporte, energía, industria, salud, educación, etc. para un racional aprovechamiento de todos los recursos.

Al sector industrial se le asignó un papel significativo en el cambio estructural de la economía, al fortalecer las relaciones con otras áreas productivas y con segmentos relevantes dentro del propio sector. Su significación también está dada por su importante participación en la generación de divisas y en la Reconstrucción de Managua, al igual que el fortalecimiento del proceso de descentralización y desarrollo regional y la generación de empleo. La tasa de crecimiento de 7.1 por ciento anual promedio de la actividad industrial entre 1975-1979, está de acuerdo con la implementación de los siguientes programas:

a) Un programa industrial tendente a contribuir en el proceso de reconstrucción de la ciudad de Managua y el fortalecimiento de industrias que proveen insumos al sector de la construcción.

/b) Un

b) Un programa de consolidación del sistema industrial existente, integrado por los proyectos de ampliación y fortalecimiento de las ramas químicas, íntimamente ligadas al proceso de integración centroamericana y por los proyectos agro-industriales destinados a robustecer la integración vertical entre los sectores agropecuarios e industrial, y;

c) Un programa orientado básicamente a iniciar el proceso de desarrollo regional y a fortalecer la generación de divisas.

El sector de la construcción, se estimó crecería entre 1975-1979 a un ritmo de 7.2 por ciento anual promedio, capaz de responder a los requerimientos de la actividad generada por la inversión en los demás sectores de la economía y por la reconstrucción y desconcentración de la ciudad de Managua.

Las actividades terciarias, por su parte, deberían aumentar rápidamente entre 1975-1979, para acondicionarse a las exigencias de la expansión de la economía.

Las exportaciones calculadas a base de las posibilidades de oferta y de las perspectivas de demanda externa, se incrementarían en términos reales a una tasa anual promedio de 9.6 por ciento en respuesta a las acciones de vigorización de las exportaciones y en virtud del apoyo a la política de fomento a la producción e industrialización unida al proceso de reestructuración del Mercado Común Centroamericano.

La política de empleo y mejoramiento del ingreso, que reviste especial interés para el Gobierno, guarda en toda la programación del desarrollo, un lugar primordial en el período del Plan. Siendo las áreas rurales las más afectadas por la subocupación, esta política tiende a reducir la sub-ocupación, y a mejorar las condiciones de vida, poniendo énfasis en el desarrollo y transformación de la agricultura tradicional. Mediante estas políticas, se pretende además, reducir

/la migración

la migración de la población rural hacia las ciudades, especialmente a la capital.

La política de desarrollo agro-industrial estrechamente vinculada al desarrollo rural, ha tenido como objetivo, además del aumento de la producción agropecuaria, crear oportunidad de empleo no-agropecuario e incrementos en la productividad y en el ingreso familiar en las mismas áreas rurales.

Las acciones en desarrollo regional, tienen como objetivo sentar las bases para promover una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento de las actividades productivas y a la vez obtener mayor aprovechamiento del potencial de recursos naturales. Se ha iniciado el proceso de desconcentración y descentralización de la ciudad de Managua y, paralelamente, con objetivos de más largo alcance, se continuarán los programas de colonización del Instituto Agrario Nicaragüense (IAN) y se concretarán otros polos de desarrollo creados en base a los complejos agro-industriales que el Plan considera.

La inversión real por regiones guarda una distribución que tiene por objeto incrementar la participación del interior del país en el esfuerzo productivo nacional, aprovechando sus ventajas y características geográficas, como es el caso del desarrollo de la energía geotérmica en la región Pacífico Norte y de los proyectos de navegación y explotación de recursos naturales en la Costa Atlántica, zona esta última de gran potencial y en la cual se están realizando importantes inversiones en el período del Plan, tales como el desarrollo del Complejo Portuario Rama-Laguna de Perlas y el Proyecto del Canal Intercostero, además de varios programas de colonización y desarrollo agropecuario.

En el período del Plan, se le asignó gran dinamismo a la variable inversión, lo que haría posible el incremento del empleo y del nivel de ingreso de la población. Se estimó que la inversión privada crecería

/a un

a un ritmo de 8.9 por ciento anual, tasa considerable pero, en todo caso, inferior a la de la inversión pública, la cual se propuso, del orden de 211.0 por ciento anual. El programado dinamismo de la inversión pública obedeció a la necesidad de efectuar, al mismo tiempo, dos grandes tareas, la reconstrucción y desconcentración de Managua y, el desarrollo del país.

Cabe agregar, en plan de autocrítica, que el Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979, si bien contiene un programa de financiamiento acorde con los montos de inversión pública propuestos, no incluye un plan de inversiones prioritarias a nivel de programas y proyectos lo suficientemente explícitos como para orientar decididamente las acciones de las instituciones ejecutoras y garantizar así la óptima utilización de los recursos destinados a inversiones.

IV. LOS PLANES ANUALES OPERATIVOS

El "Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979" pretendió ser concebido con la flexibilidad necesaria como para que se compatibilice periódicamente con la situación coyuntural existente en el corto plazo. Bajo este criterio, cada año se elaboraría un Plan Anual Operativo que, orientado por la estrategia general de mediano plazo, evaluaría las realizaciones del período anterior y, a la luz de la situación coyuntural existente, revisaría las políticas, estrategias, programas y acciones del sector público a realizarse durante el siguiente período. Hasta la fecha, enmarcados dentro del Plan Quinquenal, se han preparado los Planes Anuales Operativos correspondientes a los años 1976, 1977 y 1978, anotándose que esta labor se realiza con las limitaciones que impone la inexistencia en el Plan Quinquenal del "Plan de Inversiones Prioritarias" mencionado anteriormente.

/V. ORGANIZACION,

V. ORGANIZACION, INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS

La promulgación de la Ley de Planificación Nacional evidenció el interés del Gobierno de la República en el planeamiento de la actividad gubernamental, el deseo de dar cada vez más unidad y congruencia a las políticas y acciones gubernamentales, posibilitando que cada institución o sector pueda actuar dentro del marco de un Plan que, aunque concebido a su propio nivel, esté integrado y coordinado dentro del contexto de la Política Global de Desarrollo establecida por el Gobierno Central.

En este orden de ideas, y con el fin de facilitar la canalización de las inversiones hacia objetivos consistentes con las prioridades y posibilidades del Gobierno de la República, se ha asignado el Consejo de Planificación Nacional la responsabilidad de identificar y/o asignar prioridades a los programas y proyectos de inversión pública en especial, aquellos que requieren de financiamiento externo.

Al respecto, conviene recordar que, para alcanzar las metas definidas en el "Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979", se necesita llevar a cabo programas y proyectos que requieren de ingentes cantidades de recursos técnicos y financieros, así como incrementar apreciablemente el monto de la inversión, tanto pública como privada. Tales requerimientos de recursos exceden a la capacidad de ahorro y a las disponibilidades nacionales, por lo que para acelerar el desarrollo, estas últimas deben ser complementadas, hasta donde lo permitan la capacidad de ejecución y de pagos, con recursos técnicos y financieros provenientes del exterior, Es por ello que, para Nicaragua, son tan importantes los recursos externos, cuya utilización debe optimizarse, canalizándolos coordinadamente en base a prioridades establecidas a nivel nacional.

/Con el

Con el fin de que sirva de soporte técnico al Sistema, recientemente se creó dentro de la Dirección de Planificación Nacional la División Técnica de Proyectos, con la responsabilidad de coordinar las labores tendentes de inversión real y financiera, que servirán para concretar en acciones específicas del sector público, las políticas, pautas y programas de desarrollo económico y social.

Se han iniciado además, las labores necesarias para la integración del Sistema Nacional de Proyectos, un organismo interinstitucional de estudio y coordinación, integrado por la División Técnica de Proyectos de la Dirección de Planificación Nacional y por las unidades de programación de todos los organismos del Sector Público que proponen y/o ejecutan proyectos de investigación y/o de inversión real y financiera. Además, se ha preparado un proyecto de ley tendentes a la creación del Fondo Nicaragüense de Pre-Inversión", por medio del cual se financiará la contratación de la consultoría requerida para la preparación de estudios de pre-inversión. Con la creación del Sistema Nacional de Proyectos y su fondo de pre-inversión, se pretende darle más agilidad a la Dirección de Planificación Nacional en sus acciones de identificación de proyectos prioritarios y de coordinación de las acciones del Sector Público. Ambos proyectos de ley están siendo estudiados actualmente por las comisiones del Congreso de la República.

Con la creación de la División Técnica de Proyectos, la Dirección ha impreso a su organización una estructura organizativa por procesos, según concepción sistemática ampliamente conocida. Existen tres grandes divisiones técnicas: La División de Investigaciones Económicas y Sociales, que tienen a su cargo las labores de investigación y diagnóstico, elaboración de alternativas de políticas y estrategia y preparación de planes y programas de mediano y largo plazo; la División de Programación Financiera, que estudia la coyuntura económica nacional e internacional y sus implicaciones, en el corto y mediano plazo, sobre la capacidad

/financiera del

financiera del país, del Sector Público y del Gobierno Central y, la División Técnica de Proyectos que, en base a las definiciones y restricciones elaboradas por las dos divisiones anteriores, tiene la responsabilidad de garantizar el flujo requerido de proyectos específicos prioritarios.

Existen además, varias unidades de apoyo (Servicios Administrativos, Asesoría Legal, Racionalización y Desarrollo Administrativo, Centro de Documentación, etc.), las cuales sirven para facilitar el funcionamiento de las divisiones técnicas.

Dentro de las unidades de apoyo, destaca la Racionalización y Desarrollo Administrativo, que es una especie de puente entre Planificación y el sector público para fines pertinentes al área de recursos humanos. La unidad cuenta con herramientas y va a iniciar otras, que la permitirán incursionar en el campo de la investigación de los recursos humanos al servicio de la administración pública, a fin de proporcionarle bases importantes a la ley de servicio civil que se promulgará próximamente y al mismo tiempo realizará estudios y programas en materia de entrenamiento y capacitación, tendentes a adecuar los recursos humanos del sector público a los requerimientos y necesidades de los planes nacionales de desarrollo.

/ANEXO 1

ANEXO 1

DECRETO N° 7

Gaceta N° 14 del 17 de enero de 1975

LEY DE PLANIFICACION NACIONAL

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

a los habitantes,

Sabed:

Que el Congreso ha ordenado lo siguiente:

Decreto N° 7

La Cámara de Diputados y la Cámara del Senado de la República de Nicaragua,

Decretan:

lo siguiente

LEY DE PLANIFICACION NACIONAL

Capítulo 1

Creación e Integración del Consejo

Art. 1°.- Se crea el Consejo de Planificación Nacional, que será organismo asesor de la Presidencia de la República, en todos aquellos aspectos que se relacionen con el desarrollo económico y social del país.

Art. N° 2. El Consejo de Planificación Nacional estará integrado de la siguiente manera:

a) El Secretario de la Presidencia de la República quien lo presidirá
b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público
c) El Ministro de Economía, Industria y Comercio
d) El Ministro de Agricultura y Ganadería
e) El Presidente del Banco Central de Nicaragua; y
f) El Director de Planificación Nacional, quién será el Secretario del Consejo.

/Art. N° 3.

Art. N° 3. El Director de Planificación Nacional tendrá a su cargo la dirección operativa y la coordinación de las diferentes funciones de asesoría técnica que corresponden conforme esta ley, al Consejo de Planificación Nacional.

Art. N° 4. El Director de Planificación Nacional será nombrado por el Presidente de la República y tendrá rango y categoría de Ministro de Estado.

Art. N° 5. El Director de Planificación Nacional asistirá a las sesiones del Congreso con voz y voto.

Art. N° 6. La Unidad operativa del Consejo de Planificación Nacional, se llamará Dirección de Planificación Nacional.

Capítulo II

Consejo de Planificación Nacional y sus Atribuciones

Art. N° 7. El Consejo de Planificación Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

a) Hacer un trabajo continuo de estudio, inventario y análisis técnico sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución de ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo regional y urbano, recursos humanos, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales; y hacer las recomendaciones del caso al Presidente de la República;

b) Investigar las prioridades y necesidades de asistencia financiera de los diferentesorganismos e instituciones del Estado, y de acuerdo con los resultados, someter al Presidente de la República sus recomendaciones;

c) Participar en las tareas tendentes a la formación y adopción de planes y política de desarrollo nacional y regionales, y hacer las recomendaciones del caso al Presidente de la República;

/d) Investigar

d) Investigar las necesidades de asistencia técnica de los organismos e instituciones del Estado, a fin de que se procure su obtención coordinada de las instituciones internacionales, gobiernos extranjeros e instituciones privadas;

e) Evaluar las necesidades del desarrollo en materia de producción agropecuaria, industrial, sistema de comercialización, educación, seguridad social, infraestructura vial, sanitaria y de servicio, promoción de exportaciones, energía, servicios públicos y cualesquiera otras actividades económicas y hacer las recomendaciones del caso al Presidente de la República.

f) Evaluar los presupuestos de inversión y operación de los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y otras entidades públicas, y su coordinación con los planes nacionales, dando a conocer sus recomendaciones al Presidente de la República; y

g) Recomendar al Presidente de la República el programa anual de cooperación técnica que presentará a la consideración de las Agencias Internacionales de ayuda externa, tanto para la realización de estudios de preinversión, como para el fortalecimiento institucional de las entidades beneficiarias.

Art. N° 8. El Consejo de Planificación Nacional tendrá dos sesiones ordinarias al mes, y las extraordinarias que convoque el Secretario de la Presidencia de la República a iniciativa propia ó a solicitud del cualquiera de sus miembros, o del Director de Planificación Nacional.

Art. N° 9. Las sesiones del Consejo de Planificación Nacional se llevarán a cabo con la asistencia de la mayoría de sus miembros, quienes no devengarán dieta.

Capítulo III

Del Secretario de la Presidencia de la República

Art. N° 10. En relación con la presente ley, corresponde al Secretario de la Presidencia de la República, lo siguiente:

a) Presidir las Sesiones del Consejo de Planificación Nacional;

/b) Convocar

b) Convocar a las sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias;

c) Dar a conocer al Presidente de la República las recomendaciones del Consejo de Planificación Nacional;

d) Comunicar a las instituciones y dependencias respectivas las decisiones del Presidente de la República, del más elevado nivel político, en relación a los planes y programas aprobados; y

e) Servir de órgano de enlace con las Agencias Internacionales en todo lo referente a la cooperación externa y la administración local de la misma.

Capítulo IV

De la Dirección y sus Atribuciones

Art. Nº 11. Corresponderá a la Dirección llevar a cabo todas aquellas investigaciones, programaciones y trabajos que requiera el Consejo de Planificación Nacional, para cumplir con las funciones de Asesoría de la Presidencia de la República que le atribuya la presente Ley.

Art. Nº 12. La Dirección de Planificación Nacional, para el desempeño de los asuntos a su cargo tendrá bajo su dirección, el personal técnico y administrativo necesario para dar al Consejo la asistencia requerida.

Art. Nº 13. El Consejo de Planificación Nacional emitirá y establecerá los sistemas de información en materia contable, presupuestaria, de programa de información, estadística general, sistemática o particular, que los Ministerios de Estado, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, deberán presentarle para el cumplimiento de sus funciones.

Art. Nº 14. Los Ministerios de Estado, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados presentarán al Consejo de Planificación Nacional a través del Director y con la metodología, periodicidad, extensión, forma y condiciones que aquél determine, las siguientes informaciones:

/a) Proyectos

a) Proyectos de Presupuesto;

b) Información sobre programas de estudios y programas ya elaborados;

c) Estado de los programas que están ejecutando;

d) Estado de endeudamiento y la situación y cambio en los aspectos financieros de su gestión;

e) Proyecciones financieras o físicas que sean requeridas; y

f) Cualquier otra información que el Director estime necesaria para fines de información a la Presidencia de la República.

Art. Nº 15. El Director nombrará y removerá libremente a su personal, los que en el aspecto técnico deberán ser personas de reconocida capacidad.

Art. Nº 16. El Presupuesto de la Dirección de Planificación Nacional, será cubierto así:

a) 25% por el Gobierno Central;

b) 25% por el Banco Central de Nicaragua y

c) 50% restante, por todos los Entes Autónomos que generen productos o actividades de servicio, en la forma que determine el Presidente de la República.

Art. Nº 17. El Proyecto de Presupuesto de Gastos de la Dirección será elaborado por el Director, quien lo presentará al Consejo para su revisión y éste lo someterá con sus recomendaciones a la aprobación del Presidente de la República.

Art. Nº 18. El Presupuesto de la Dirección de Planificación Nacional será manejado por el Director bajo el Control y la Supervisión del Consejo de Planificación y el Tribunal de Cuentas.

Art. Nº 19. El Consejo de Planificación Nacional determinará periódicamente las normas administrativas necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones, elaborando para ello el correspondiente reglamento interno.

/Art. Nº 20.

Art. N° 20. La presente Ley deroga los Decretos Nos. 206 del 10 de enero de 1968, publicado en "La Gaceta" N° 18 del 22 de enero de 1968; 238 del 19 de noviembre de 1969, publicado en "La Gaceta" N° 278, del 3 de diciembre de 1969; y 1797 del 31 de marzo de 1971, publicado en "La Gaceta" N° 82, del 16 de abril de 1971; toda disposición que se le oponga y empezará a regir desde su publicación en "La Gaceta", Diario Oficial.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, Managua, D.N., veinte y siete de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro. Cornelio H. Hueck, D.P. - Ulises Fonseca Talavera, D.S. - Fernando Zelaya Rojas. D.S.

Al Poder Ejecutivo, Cámara del Senado, Managua, D.N., 30 de diciembre de 1974. Pablo Rener, Presidente.- Ramiro Granera Padilla, Secretario.- Max Paguaga Irias, Secretario.

Por tanto: Ejecútase.- Casa Presidencial.- Managua, D.N., dos de enero de mil novecientos setenta y cinco.- A. Somoza D.- El Ministro de la Gobernación, J. Antonio Mora. R.

PERU I

PLANIFICACION SOCIAL Y DESARROLLO

INTRODUCCION

Las experiencias de las últimas décadas y los avances teóricos realizados en el campo de la planificación del desarrollo, han determinado la superación del concepto de desarrollo entendido como sinónimo de "crecimiento económico" y aún de "progreso social", en la medida que éstos resultan insuficientes para expresar la naturaleza y magnitud del cambio que se aspira a realizar. Como resultado de ello, el desarrollo se concibe actualmente como un proceso planificado de transformaciones estructurales y de ampliación de capacidades productivas, destinado a superar el atraso, los desequilibrios económicos y sociales internos así como la dependencia externa de un país. Esta concepción, sin embargo, no presupone desconocer la importancia que tiene el crecimiento económico como factor constitutivo del desarrollo, pero el uno no puede ser identificado con el otro, pues el crecimiento, por sí mismo, no garantiza la elevación de los niveles de vida de la sociedad ni la superación de los diferentes desequilibrios internos y la dependencia externa. El desarrollo, en consecuencia, requiere necesariamente de un conjunto de transformaciones estructurales que, por otra parte, constituyen al mismo tiempo una condición del crecimiento económico.

Las acciones de desarrollo realizados en los últimos años en algunos países de la región, entre los que se cuenta el Perú, si bien han permitido superar algunos obstáculos sociales y económicos que se le interponían, no han tenido los resultados que se esperaba en correspondencia a la magnitud de los esfuerzos que se desplegó. La explicación de ello, al margen de problemas de implementación o conducción de las medidas emprendidas, se encontraría quizá fundamentalmente en la concepción o patrón de desarrollo seguido, el que contendría en sí

/mismo limitaciones

mismo limitaciones para el logro de los objetivos propuestos. En efecto, los esfuerzos por lograr un desarrollo similar al de los países actualmente considerados desarrollados, han estado dirigidos a impulsar un proceso de industrialización, que en mucho, no aprovecha ni se ajusta adecuadamente a los recursos y potencialidades propios, ni orienta la producción en función de las necesidades básicas de la población, razones por las cuales, en el caso específico de nuestro país, no ha sido capaz de corregir una estructura productiva caracterizada por su estrechez, su escasa diversificación, su desarticulación interna y su dependencia del exterior. Resultante de ello es que en la actualidad el Perú enfrente serios problemas que en los próximos años podrían alcanzar caracteres alarmantes, especialmente en los campos de población - entendida en su aceptación más amplia y no únicamente en relación al crecimiento demográfico -, así como en los de ocupación y nutrición, para mencionar sólo las más relevantes.

Frente a la preocupación y decisión de planificar pensando en el largo plazo, y como resultado de una reflexión crítica de los logros alcanzados, es que ahora debemos replantearnos el camino seguido y volcar nuestros esfuerzos de desarrollo hacia formas más viables que nos permitan lograr un desarrollo nacional equilibrado y que responda a nuestros recursos y potencialidades, así como a las necesidades reales de la población. Estas nuevas formas, para nosotros, no son otras que el desarrollo del interior y, en este contexto, del medio rural, en una perspectiva que no excluye en absoluto los esfuerzos de industrialización, los mismos que deben ser redimensionados al rescatarse la esfera del desarrollo rural como elemento clave en el desarrollo del país a largo plazo.

En esta línea de análisis, el presente documento desarrolla tres partes. En la primera, Caracterización Social, se muestra brevemente

/la situación

la situación actual del país, especificando en la medida de lo posible lo referente al medio rural en aspectos tales como población, ocupación, distribución del ingreso, nutrición y prestación de servicios sociales. En la segunda parte, Concepción del Desarrollo, se intenta un examen de la estrategia de desarrollo basada en procesos de industrialización sustitutiva, destacando sus limitaciones intrínsecas, sus efectos negativos en el ordenamiento socio-económico de nuestros países y la manera en que afectó sus posibilidades de lograr un desarrollo autónomo; asimismo, se presenta un esbozo de la nueva estrategia centrada en el desarrollo del interior y del medio rural. En la tercera y última parte, Contenido de la Planificación Social, se señala las tareas de ésta, poniéndose énfasis en el rol que debe cumplir en el diseño e instrumentación de la nueva estrategia de desarrollo propuesta.

/I. CARACTERIZACION

I. CARACTERIZACION SOCIAL

Desde el punto de vista demográfico, los principales problemas que el país presenta son, por un lado, una alta tasa de crecimiento poblacional en relación tanto a la disponibilidad de recursos para satisfacer las necesidades esenciales de la población, como a las posibilidades reales de desarrollo del aparato productivo y de servicios; y, por otro lado, un desequilibrio regional en cuanto a la distribución espacial de la población, derivado de la irracional estructuración y localización de la actividad productiva y de servicios, el que ha sido agravado por las fuertes corrientes migratorias de las zonas más deprimidas hacia los centros urbanos, particularmente, la capital de la República.

En relación al primer aspecto, la dinámica poblacional del Perú registra un explosivo crecimiento como consecuencia del descenso de la mortalidad general y el mantenimiento de niveles altos de natalidad. El año 1977 se estimó una población total de 16.357.526 habitantes, la que en sólo 32 años se había duplicado al pasar de 7.023.001 habitantes en el año 1940 a 14.121.564 en 1972. La tasa de crecimiento promedio anual, que en el período intercensal 1940-1961 fue de 2.2% se incrementó a 2.9% en el período 1961-1972, estimándose actualmente en alrededor de 2.8%, lo que representa un incremento anual del más de medio millón de habitantes. Cabe señalar que la elevada tasa de fecundidad que muestra el país, está estrechamente ligada al nivel educativo de la población, observándose que a mayor educación corresponde un menor número de hijos y viceversa. En este contexto, las mujeres del área rural muestran una mayor tasa de fecundidad que las mujeres de similar nivel educativo del área urbana. El Censo de 1972 registra un promedio de 7.32 hijos nacidos vivos para las mujeres sin ningún nivel de instrucción, en tanto que los que tienen educación secundaria muestran un promedio de 3.42.

/La elevada

La elevada tasa de crecimiento que se viene registrando determina estructura por edades con un numeroso y desproporcionado volumen de niños y jóvenes. La pirámide de edades de la población peruana es, en consecuencia, una de las más aplanadas del mundo. Los menores de 15 años constituyen el 43.4% de la población y las personas en edad de trabajar (15-64 años) el 53.2%. Se estima que la tasa de dependencia es de 88.1.

De otro lado, se observa que la proporción de población urbana ha pasado de 35% (2 460 000 habitantes) en 1940 a 65.4% (10 698 000) en 1977. La correspondiente tasa de crecimiento anual se ha incrementado de 3.6% en el período 1940-1961 a 5.0% durante 1961-1972. Como contrapartida lógica de este fenómeno, la importancia relativa de la población rural ha disminuido de 65% en 1940 a 41% en 1972 y a 34.6% en la actualidad, con tasas de crecimiento anual de 1.3% en 1940-1961 y de 0.5% en 1961-1972. No obstante, el descenso relativo dentro del total nacional, la población rural ha aumentado su volumen de 4 550 000 habitantes en 1940 a 5 660 000 en 1977.

De lo anteriormente reseñado se infiere que el patrón de asentamiento poblacional en el Perú muestra dos tendencias aparentemente contradictorias. Por un lado, áreas de muy alta concentración y carentes de una racional jerarquización urbana y, por otro, áreas de muy alta dispersión. Esta dinámica se vincula al desarrollo dependiente y orientado hacia afuera que se experimenta desde la conquista española.

Los cambios en la dinámica de la ocupación del territorio, en general, acusan un marcado proceso de crecimiento urbano ligado fundamentalmente a fuertes corrientes migratorias. En este sentido, las migraciones constituyen uno de los procesos demográficos de mayor importancia, que no sólo dan características propias al proceso de

/urbanización, sino

urbanización, sino que repercuten en toda la estructura social y económica del país.

La estructura social se caracteriza básicamente, por una acentuada estratificación en la que amplios sectores de la población se encuentran en una situación de marginación. No obstante las reformas iniciadas por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, las mismas que han posibilitado mejoras en el acceso a la riqueza social por parte de algunos sectores tradicionalmente postergados, persisten aún profundas desigualdades en la distribución de la riqueza y en el acceso a los bienes y servicios esenciales. Mientras que grupos minoritarios de la población concentran una parte significativa de la propiedad y el ingreso, vastos sectores sociales tienen un escaso acceso a ella así como inadecuados niveles de empleo, lo que determina que perciban ingresos insuficientes para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas.

La situación ocupacional del país corresponde a la incapacidad estructural de su ordenamiento económico para generar puestos de trabajo en la magnitud y calidad requeridos, toda vez que dicho ordenamiento se caracteriza, como ya se dijo, por la estrechez de su estructura productiva, su escasa diversificación, su desarticulación interna, así como por la elevada intensidad de capital en la actividad industrial.

En este contexto, los tradicionalmente elevados niveles de desempleo y subempleo han presentado un agravamiento por efecto de la crisis económica reciente. Así, en la actualidad, el desempleo alcanza al 5.8% de la PEA y el subempleo al 48.1%, niveles que resultan los más elevados de los últimos cinco años.

Esta situación ocupacional difiere según se trate de las áreas agrícolas y no agrícolas. En efecto, la escasez de tierras; los bajos niveles de inversión y capitalización rural; la ausencia de

/tecnologías adecuadas

tecnologías adecuadas y la prevalencia de métodos de trabajos agrícola que originan una baja productividad de la tierra; la escasa diversificación de la actividad económica y la desfavorable relación de términos de intercambio con la ciudad, determinan en el área agrícola una situación ocupacional caracterizada fundamentalmente por un elevado nivel de subempleo que alcanza al 61.7%, que es marcadamente superior al del área no agrícola donde dicho índice llega a 39.2%. El desempleo, por su parte, alcanza en el área agrícola sólo al 0.3%, mientras que en el área no agrícola alcanza al 9.4%.

Las limitaciones estructurales señaladas para el área agrícola y el deterioro de la situación ocupacional que en consecuencia originan, aunados tanto al acelerado crecimiento demográfico que en las condiciones actuales satura el campo, como a los desequilibrios regionales, a los factores de expulsión y atracción ya señalados y a las espectativas del poblador rural de ver mejoradas en la ciudad sus condiciones y nivel de vida, determinan la intensificación de flujos migratorios hacia las principales ciudades del país.

Sin embargo, estas ciudades se encuentran incapacitadas para absorber adecuadamente el contingente de mano de obra migrante, por lo que se producen diversos problemas de orden socioeconómico, entre los que cabe destacar los siguientes: reforzamiento del irracional sistema urbano del país y acentuación del crecimiento desmesurado de Lima Metropolitana; mayor desorganización y deterioro urbanos, así como ahondamiento de las deficiencias ya existentes en la prestación de servicios esenciales (salud, educación, vivienda, transportes, etc.); incremento de la marginación social urbana, situación en la que se encuentra la mayoría de los migrantes, los mismos que se incorporan en su mayor parte al sector terciario en condición de subempleo. En estos términos, la problemática señalada significa el traslado de los problemas del campo a la ciudad, agravando los problemas urbanos ya existentes.

/La marcada

La marcada desigualdad en la distribución del ingreso, que se expresa también entre las diferentes regiones del país, se observa en el hecho que aproximadamente un 46% de la PEA se encuentra por debajo del nivel del Salario Mínimo Vital. Esta situación evidencia la incapacidad de un numeroso grupo de familias para satisfacer en forma adecuada sus necesidades básicas, más aún si se considera que el Salario Mínimo, a pesar de los reajustes de que ha sido objeto, presenta actualmente, en términos reales, un nivel menor que el correspondiente a años precedentes.

Dicha pérdida de poder adquisitivo, como es lógico suponer, ha repercutido directamente en los niveles de consumo alimenticio de las familias. El deficiente consumo de alimentos que registran los grupos de menores ingresos, se ha visto acrecentado por efecto de la elevación de los precios de los productos alimenticios. Esta situación ha dado lugar, por un lado, a una disminución en la cantidad total de alimentos a consumir por dichas familias, y por otro, a un efecto de sustitución en favor de alimentos de menor calidad.

El problema alimentario es particularmente crítico para el caso de la población infantil que representa el 45% del total de habitantes del país. Incluso cuando la economía presentaba una evolución favorable, como el año 1972, los problemas de malnutrición alimenticia eran sumamente graves, estimándose que el 44% de los niños menores de 6 años (1.345.000) presentaba algún grado de desnutrición. Esta elevada cifra compromete el futuro del país, toda vez que para 1987, cuando ellos estén formando parte de la PEA, no estarán en condiciones de brindar un aporte adecuado al desarrollo nacional, por presentar limitaciones físicas e intelectuales ocasionadas por la inadecuada nutrición.

A la desigualdad en la distribución del ingreso, corresponde también un acceso diferenciado a los servicios de Salud, Educación y Vivienda

/observándose que

observándose que amplios grupos de bajos ingresos están imposibilitados de satisfacer adecuadamente sus necesidades educacionales, sanitarias y habitacionales. Los grupos excluídos corresponden fundamentalmente al área rural, encontrándose que la infraestructura de servicios sociales se concentra en las grandes ciudades. Adicionalmente, dicha infraestructura presta servicios de calidad variable a la población con acceso a ellos, de acuerdo a su nivel de ingreso, observándose en general una deficiente calidad en la prestación de servicios sociales.

La inadecuada asignación de los recursos de salud y la insuficiencia de acciones de medicina preventiva, determinan un bajo nivel de salud de la población expresada en una tasa de mortalidad infantil sumamente elevada; una alta incidencia de las enfermedades infecto contagiosas, particularmente en el área rural y urbano-marginal; y, una alta prevalencia de la malnutrición, entre otros problemas sanitarios.

El nivel educativo del país es aún bajo y sumamente desigual de acuerdo al estrato de ingreso y ubicación regional. La calidad de la educación brindada no se ajusta aún a los requerimientos del desarrollo social, ni se adecúa a los recursos y condiciones idiosincráticas locales. La escuela rural no sirve a la tarea de promoción del desarrollo local. En cuanto a la tasa de analfabetismo se observa que ella supera el 22%, mientras que el promedio de grados aprobados de la población es de apenas 4.4. La tasa de escolaridad para la población de 0-5 años es de 7.1% y de 88.2% para la de 5-14 años. La infraestructura educativa es insuficiente tanto en locales como en equipamiento, situación que cobra mayor gravedad si se tiene en cuenta la creciente demanda por los servicios educativos.

En lo que se refiere a la situación de la vivienda, se constata que un amplio sector de la población habita en condiciones inadecuadas. Así,

/aproximadamente dos

aproximadamente dos tercios de las viviendas en el país carecen de instalaciones de agua y desagüe por red de tuberías; alrededor de un tercio consta de un solo cuarto y, cerca de la mitad están tugurizadas, albergando a más del 50% de la población. Por otra parte, las condiciones crediticias para la obtención de viviendas propias benefician fundamentalmente a la población de mayores ingresos.

Asimismo, el nivel de prestaciones de la Seguridad Social es aún bajo. La población asegurada representa sólo el 32% de la PEA, quedando fuera del Seguro la casi totalidad de los trabajadores independientes que representan al 45% de la fuerza laboral. Mientras el 71.5% de la PEA ocupada de Lima Metropolitana está asegurada, sólo el 27,5% de la PEA ocupada del resto del país está cubierta por la Seguridad Social. Adicionalmente, debe señalarse que los servicios de la Seguridad Social resultan insuficientes para atender a la población asegurada.

Cabe anotar, finalmente, que las limitaciones en la prestación de servicios sociales se han visto agravados en razón de la crisis económico-financiera que atraviesa el país.

/II. CONCEPCION

II. CONCEPCION DEL DESARROLLO

1. Los intentos desarrollistas basados en la industrialización

a) La política de industrialización sustitutiva

Los procesos de industrialización de nuestros países, cuya base fue la sustitución de importaciones, tuvieron como propósito superar la excesiva dependencia y vulnerabilidad de un patrón de desarrollo basado fundamentalmente en las exportaciones de productos primarios. Se pensaba, de acuerdo a los postulados de las teorías de crecimiento económico entonces vigentes, que un proceso continuado de incremento de las inversiones en el sector moderno terminaría por ampliar y diversificar gradualmente la estructura productiva, resolver los problemas ocupacionales, elevar el ingreso, incorporar a los sectores tradicionales, solucionar los problemas del medio rural y así, por esa vía, desarrollar el país. Resulta indudable que el proceso de sustitución de importaciones cumplió un papel importante en la transformación de las estructuras económicas y sociales de los países latinoamericanos, significando en general una mayor diversificación de la estructura económica, una ampliación del mercado, la consolidación del rol económico del Estado, la ampliación de los servicios sociales, y la superación, en diferentes medidas, de estructuras socio-políticas tradicionales.

Sin embargo, estos efectos no se dieron con la misma intensidad en los distintos países de América Latina que emprendieron ese camino. La viabilidad misma del modelo fue diferencial como también lo fue la magnitud de los efectos negativos que produjo. La utilización de una tecnología avanzada e intensiva en capital significó, a la larga, la marginación de crecientes sectores de la PEA en la medida que la nueva industria era incapaz de absorber los contingentes de mano de obra que, tanto por efecto de una coincidente explosión demográfica como por

/efecto mismo

efecto mismo del nuevo proceso económico, eran desplazados de su base rural o de su antigua base industrial o artesanal como resultado de la competencia de la nueva industria. Un aspecto de suma importancia que debe resaltarse, es que lejos de conllevar un desarrollo del interior, la industrialización sustitutiva implicó más bien una transferencia de excedentes del medio rural al urbano, originando un estancamiento de aquél y consecuentemente de la producción agropecuaria, generándose al mismo tiempo una concentración excesiva del ingreso en el sector urbano moderno.

A pesar de la expulsión poblacional del campo y del incremento de la demanda de alimentos, no se produjo una modernización del agro, observándose contrariamente, en muchas zonas, un deterioro de los sistemas tradicionales de producción y una reducción, por efecto de las migraciones, de la magnitud de las instituciones de cooperación y reciprocidad, así como una atomización y desintensificación de la producción y una retracción al autoconsumo. Como se sabe, la implementación del modelo no condujo finalmente a la superación del crecimiento basado en las exportaciones primarias, ocasionando, por el contrario una mayor dependencia debido al endeudamiento externo necesario para cubrir una balanza de pagos que tendió a ser estructuralmente deficitaria en vista que los requerimientos de insumos importados de la nueva industria y la expansión infraestructural y de servicios del Estado excedían las posibilidades de la exportación. En suma, el crecimiento económico que se produjo como consecuencia de la sustitución de importaciones no se reflejó en favor de las mayorías nacionales en la medida que el ingreso y los beneficios se concentraron en una pocas zonas urbanas y en los grupos de mayores ingresos de la población.

En el caso del Perú, es preciso señalar que circunstancias y condiciones particulares hicieron que el incipiente proceso de

/industrialización fuese

industrialización fuese menos fructífero que en otras naciones de América Latina, debido a que no contaba con una base adecuada en términos de mercado, desarrollo del agro, capacidad de acumulación propia, organización del aparato estatal, etc., que determinó no solamente que el impacto fuese más reducido que en otros países, sino que los efectos negativos y distorsionantes fueron más graves. El tipo de crecimiento del sector moderno impidió el desarrollo del medio rural ocasionando, particularmente en la zona andina, un progresivo deterioro de la productividad agrícola y de la organización social de la producción.

En consecuencia, pese a los logros que pudieron haberse alcanzado, en ciertos aspectos el modelo causó un grave daño a las posibilidades del país en cuanto a movilizar sus propios recursos con el fin de forjar un destino autónomo. Debido a la importación de tecnología no apropiada, el país atrofió sus propias capacidades de innovación e investigación tecnológica, perpetuando una relación de dependencia al respecto. Con las masivas migraciones rural-urbanas se produjeron serios desequilibrios en la distribución espacial de la población y se abandonaron formas de cooperación tradicional - o se redujo su importancia - sin que fueran sustituidas por formas modernas de producción. Amplios sectores quedaron marginados de sus actividades originales - agricultura, artesanía - sin quedar incorporados al sector moderno. El subempleo y la marginalidad urbana adquirieron proporciones alarmantes a pesar del crecimiento del producto nacional. La producción de alimentos se desfasó crecientemente de los requerimientos mínimos de la población.

b) <u>El rol del Estado durante el período de sustitución de importaciones</u>

Los esfuerzos de inversión y gastos que realizó el Estado durante ese período, si bien permitieron progresos en algunos aspectos, no tuvieron

/los resultados

los resultados esperados. Entre otras razones, ello se explica, en primer lugar, por la persistencia de estructuras económicas, políticas y sociales tradicionales que rigidizaban la capacidad de reacción de la economía frente a la inyección de capitales e inversiones.

En el agro, gran parte de la población permanecía inmersa en estructuras tradicionales practicando una agricultura de autoconsumo. Gran cantidad de tierras se hallaban concentradas en pocas manos, manteniéndose al interior de muchas haciendas relaciones de tipo servil. La estructura de ingresos del país se hallaba sumamente concentrada, lo cual implicaba no solamente estrechez sino distorsión del mercado y la demanda. Ante tales circunstancias, las políticas de crecimiento económico, sin una contrapartida de desarrollo endógeno del medio rural y de los sectores más tradicionales, encontraban serias limitaciones repercutiendo negativamente en el conjunto de la economía.

En segundo lugar, en la medida que la racionalidad de la inversión y del gasto público obedecía en gran parte a la necesidad de apoyar la industrialización sustitutiva, y en la medida en que las actividades industriales y las inversiones se concentraron en el litoral y en la capital de la República, los esfuerzos de acondicionamiento del territorio y desarrollo infraestructural estuvieron dirigidos a posibilitar la movilización de recursos hacia Lima y la Costa. En la práctica el resultado fue el drenaje de excedentes y población hacia la capital y la orientación centrífuga de la economía de las zonas del interior, dificultándose la tarea de un desarrollo autónomo del interior del país.

Indudablemente se produjo una integración creciente de vastos sectores poblacionales al mercado, pero dicha integración se llevó a cabo más a través de la migración y de la venta de fuerza de trabajo en condiciones inadecuadas, que a través de la modernización de las estructuras tradicionales y su incorporación productiva al mercado.

/El proceso

El proceso de expulsión poblacional del campo, que en el caso de los países desarrollados fue función de procesos de industrialización y de acumulación de capital en el campo, en el Perú no significó otra cosa que el deterioro de las estructuras agrarias tradicionales y la desintensificación de la agricultura en ciertas zonas, sin una contrapartida de modernización.

En tercer lugar, los programas y proyectos de desarrollo, tanto a nivel productivo como de servicios, fueron tradicionalmente pensados y ejecutados de un modo vertical, sin tomar en consideración las necesidades, expectativas, condiciones e idiosincracia locales y regionales y sin participación alguna, lógicamente, de la población involucrada. De esta manera, no sólo disminuiría aún más las posibilidades de éxito de tales programas y proyectos dado el contexto en que eran concebidos, sino que se alienó la capacidad creativa de la población y la autoconfianza en la solución de sus propios problemas. Nunca se consideró seriamente la capacidad de la población local de dar respuestas tecnológicas y socio-institucionales propias a los problemas de producción y organización social para la producción. Los programas de educación, vivienda y salud, por su parte, tenían escasos puntos de contacto con la realidad y cultura locales, de modo que no sólo no coadyudaron a lograr una elevación real del nivel de bienestar de la población, sino que en el caso de educación, por ejemplo, sus efectos se restringían a abrir canales de aculturización urbana y a estimular la emigración.

En conclusión, los intentos de una industrialización no ajustada a las necesidades del país ni a sus potencialidades, han acentuado los rasgos de una problemática rural que tiende a agravarse y que, necesaria e inevitablemente, extiende sus efectos más allá de sus fronteras para afectar también a la ciudad. Tradicionalmente relegados,

/surge ahora

surge ahora la evidencia de que los problemas del medio rural no encontrarán solución automática a través de esfuerzos desarrollistas centrados en la industrialización de las ciudades. El agravamiento de problemas tales como los desequilibrios regionales; la inadecuada distribución poblacional acentuada por los procesos migracionales; los graves niveles ocupacionales del campo; las profundas desigualdades en la distribución del ingreso; las inadecuadas condiciones sociales del medio rural y la insuficiente producción alimentaria que afecta a todo el país, para señalar sólo los más importantes, está vinculado con la política de industrialización que descuida y, aún más, en razón de sus mismas características, imposibilita el desarrollo rural, con lo cual limita sus propias posibilidades de lograr mayores niveles de crecimiento.

2. La necesidad de una nueva estrategia de desarrollo

Las principales reformas iniciadas en 1968 estuvieron orientadas a superar los obstáculos estructurales que constituían un estrangulamiento para el desarrollo del país. Fueron acciones destinadas a terminar con las anacrónicas estructuras de propiedad, a redistribuir el ingreso y a otorgar al Estado el control de las industrias básicas y de la comercialización de los principales productos de exportación, pretendiéndose controlar los excedentes generados por las actividades más productivas a fin de orientarlos hacia acciones de desarrollo. Sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, si bien los esfuerzos realizados permitieron logros de suma importancia, se está aún lejos de alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos, teniéndose la evidencia de que la estrategia de desarrollo seguida no sólo no lo permitiría sino que

/agravaría aún

agravaría aún más algunos de los problemas detectados. En este sentido, se cuestiona ahora decididamente el patrón de desarrollo orientado hacia el exterior y basado de manera importante en una industrialización que no se ajusta a los requerimientos y potencialidades del país, propugnando otro que, de manera gradual y progresiva, vuelque los esfuerzos hacia el interior del país y del medio rural. Este patrón, en última instancia, tiene como objetivo el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la población por lo que deberá orientar la estructura económica hacia la producción de bienes y servicios esenciales para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, sustentándose en un intensivo y racional aprovechamiento de los recursos propios. Esto, sin embargo, no implica la cancelación de las relaciones económicas con el exterior, aunque sí un radical cambio al asignárseles un carácter complementario al esfuerzo que debe emprender el país en la tarea de desarrollo, ni implica tampoco, como ya se dijo antes, abandonar los esfuerzos por una industrialización acorde con nuestra realidad.

En esta perspectiva , el desarrollo rural integral cobra una especial importancia, constituyendo una condición no sólo para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores del campo, sino para el desarrollo integral del país. Algunas medidas que se desprenden de esta concepción serían, esquemáticamente las siguientes:

En primer lugar, capitalizar el área rural, para lo cual se requeriría modificar el patrón de inversiones a fin de lograr una mayor concentración de las mismas en el área rural. Para tal efecto, deberá incrementarse significativamente la inversión pública en actividades productivas y en servicios sociales, y promover la inversión privada. Al mismo tiempo se deberá alterar los términos de intercambio entre la ciudad y el campo, estableciendo una adecuada política de precios de los productos agropecuarios así como de maquinaria, equipo e insumos

/industriales, de

industriales, de modo de retener excedentes en el área rural. Con igual fin se deberá también establecer formas de comercialización que cancelen la intervención de intermediarios inútiles que se benefician mayormente del excedente generado extrayéndolo del campo, así como definir una política crediticia que permita una mayor y más racional explotación de los recursos agropecuarios y que favorezca fundamentalmente a los pequeños y medianos productores.

En segundo lugar, reconstruir la base productiva e incrementar la productividad del campo. Además de las acciones de capitalización, deberá brindarse a los productores agropecuarios una adecuada asistencia técnica y servicios de extensión, priorizando las acciones en las áreas más deprimidas del interior del país a través principalmente de pequeño irrigaciones o mejoramiento del riego, forestación, instalación de infraestructura agrícola, de almacenamiento y transporte, entre otras medidas. Asimismo, se deberá reforzar la capacidad de gestión de las empresas campesinas, optimizando el aprovechamiento de los recursos existentes y utilizando tecnologías y formas de trabajo que permitan elevar la producción y productividad sin oponerse a los objetivos de reducir los niveles de subempleo y desempleo.

En tercer lugar, diversificar la actividad económica del medio rural, impulsando el desarrollo agroindustrial, la pequeña industria, la artesanía, la minería y los servicios. En este sentido, deberá desarrollarse un importante esfuerzo de ruralización de la industria, especialmente de la alimenticia y de la de bienes de capital e insumos para la actividad agropecuaria (tractores, equipo e implementos agrícolas, molinos, alimentos balanceados, fertilizantes, semillas mejoradas, etc.) con el objeto de modernizar el agro y lograr un incremento sustancial de la producción alimenticia.

/Finalmente, incrementar

Finalmente, incrementar las inversiones destinadas a la prestación de servicios sociales y reorientar el estilo de instrumentación de dichos servicios. La educación deberá adaptarse a la realidad e idiosincracia local, debiendo jugar un rol promotor fundamental en su desarrollo; la escuela deberá convertirse en un centro impulsor de los avances tecnológicos y productivos y deberá también centralizar los servicios de extensión que recibe la comunidad. En el campo de la salud se deberá reorientar la prestación del servicio y asignar mayor cantidad de recursos a la atención primaria de la salud, propiciando la participación de la comunidad en la satisfacción de sus necesidades básicas e integrando a los practicantes locales de etno-medicina en un sistema de niveles de atención que vaya desde las postas sanitarias hasta los hospitales especializados. En vivienda, se deberá mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas rurales, dotándolas inicialmente de agua potable y medios de eliminación de excretas. De otra parte, deberá difundirse e instrumentarse la política de población vigente a fin de que la pareja esté en capacidad de decidir libremente acerca del tamaño de su familia.

Las medidas propuestas se orientan como fin último, por una parte, hacia la elevación del nivel de vida de la población rural mediante la generación de nuevas fuentes de empleo y la redistribución del ingreso; y, por otra, hacia la orientación de la estructura productiva rural fundamentalmente en dirección a la producción de bienes y servicios esenciales para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, principalmente alimentos.

El desarrollo rural así concebido constituye, por un lado, la única solución real y viable a los graves problemas migracionales que tienen lugar en el país como resultado de la escasa capacidad de absorción

/de empleo

de empleo que presenta el área rural, y por otro lado, constituye también un factor de vital importancia para una industrialización adecuada a la realidad del país al demandar los equipos e insumos que requiere el desarrollo rural, al posibilitar la transformación de productos agropecuarios, mineros y otros, y al propiciar un proceso redistributivo de la riqueza que es requisito indispensable para dicha industrialización.

En este sentido, es claro que nuestra concepción del desarrollo rural implica la toma de decisiones que afectan no sólo al medio rural en sí mismo, sino también a la orientación de la industria y todo lo que con ella se relaciona, en una óptica de mayor alcance y perspectiva que se desprende de una estrategia orientada al logro del desarrollo integral del país.

/III. CONTENIDO

III. CONTENIDO DE LA PLANIFICACION SOCIAL

1. Concepción de la Planificación Social

Cuando hablamos de la Planificación Social distinguiéndola de otros campos de la planificación, ello no significa que la consideremos como una práctica ajena y desvinculada de los aspectos económicos y políticos del desarrollo.

Como quiera que el proceso de la planificación es uno solo de carácter multidimensional e integral, su parcelación es válida sólo en cuanto se hace con fines de análisis y de división de trabajo, aunque manteniendo en la práctica siempre una única orientación y dirección, así como una permanente interrelación entre sus distintos enfoques o aproximaciones analíticas.

El carácter actual de la Planificación Social en el Perú, define y orienta su acción como un medio inductor o coadyudante de las transformaciones que requiere la realidad socio-económica y política del país, en el marco de un cambio social programado y gaadualista que signifique la transición hacia el modelo de sociedad deseado. En este sentido, es obvio que ciertas concepciones sobre esta disciplina hayan devenido obsoletas por cuanto fueron formuladas para preservar el statu-quo y no para alterarlo. Tales enfoques circunscribían la Planificación Social exclusivamente al tratamiento de aspectos tales como la prestación de servicios sociales (salud, alimentación, educación, vivienda, seguridad social, transportes) o a la dinámica poblacional, aspectos que si bien no pueden dejar de ser considerados en un enfoque integral, resultan por demás insuficientes si son tratados aisladamente en razón de que su cuantía y características son sólo consecuencia y no los factores fundamentales de la problemática social del subdesarrollo. De hecho,

/ninguna transformación

ninguna transformación social de envergadura podría hacerse sin tomar en cuenta los aspectos estructurales de la sociedad, y, entre ellos por cierto, los económicos y políticos. De ahí la importancia del carácter multidimensional e integral de la planificación y su utilización como instrumento de transformación de la realidad. Ello ha permitido ubicar correctamente los aspectos sociales dentro del contexto estructural que les da origen y en marca.

La orientación y contenido de la Planificación Social en el país, por lo tanto, están definidos básicamente por dos elementos fundamentales. De un lado, por las características que presenta la sociedad peruana, subdesarrollada y dependiente, cuyas manifestaciones más significativas podrían sintetizarse en los profundos desequilibrios estructurales que determinan excesivas desigualdades en la distribución de la riqueza y dificultan la gestación de un proceso autónomo de desarrollo; y, de otro lado, por la estrategia de largo plazo que frente a esa realidad se trata de aplicar desde una concepción del desarrollo orientado hacia el interior del país y del medio rural.

2. Tareas de la Planificación Social

Las tareas concretas de la Planificación Social, en consecuencia, cubren un conjunto de temas relativos a los aspectos fundamentales de dicha problemática social del país y a las exigencias básicas que plantea la formulación y afinamiento de la mencionada estrategia de largo plazo orientada hacia el desarrollo interior del país y del medio rural. Tales temas, presentados de manera breve y esquemática hacen referencia a lo siguiente:

a) La Estructura de Propiedad, a fin de ampliar el acceso a ésta a través de la Reforma Agraria como instrumento de redistribución

/de la

de la propiedad agrícola y del desarrollo rural; de la Comunidad Laboral, como esquema social de acceso a las utilidades, gestión y patrimonio de las empresas industriales, mineras, pesqueras y de telecomunicaciones; y, de la Propiedad Social, como forma empresarial de plena realización del principio de participación social en el campo económico.

b) El Empleo y los Recursos Humanos, con la finalidad de mejorar los niveles de ocupación, así como de buscar una adecuación entre la demanda de mano de obra calificada que se requiere para las tareas del desarrollo y la oferta del Sistema Educativo.

c) La Redistribución del Ingreso, con el objeto de posibilitar a los sectores de menores ingresos un acceso satisfactorio a los bienes y servicios esenciales, a través de los efectos redistributivos de las reformas estructurales y de una adecuada política de precios y remuneraciones.

d) La Prestación de Servicios Sociales, propugnando una elevación de la calidad de vida de la población mediante una adecuada satisfacción de las necesidades de salud, nutrición, educación, vivienda y seguridad social.

e) La Política de Población, orientada a lograr un crecimiento poblacional acorde con los requerimientos del desarrollo del país y que esté en armonía con la libre decisión de la pareja sobre su dimensión familiar; una reducción significativa de la morbimortalidad especialmente de la madre y el niño; y, una mejor distribución de la población en el territorio en concordancia con los objetivos de desarrollo regional y de la seguridad nacional.

f) La Estructura jurídico-política y administrativa del Estado, con el propósito de racionalizar la administración pública, centrando

/los esfuerzos

los esfuerzos en la reestructuración de los ámbitos de los Ministerios, Instituciones y Empresas Públicas, a fin de definir una división de campos funcionales que permita la aplicación de políticas homogéneas, superando así la distribución poco racional de competencias entre las distintas organizaciones, la dispersión y superposición de funciones y los conflictos de jurisdicción; en la reorganización y la creación de normas generales para el funcionamiento de las Empresas Públicas a fin que se pueda planificar el desenvolvimiento empresarial de acuerdo al desarrollo nacional, se supere la descoordinación con los distintos sectores de la Administaación Pública y se encamine a la actividad empresarial del Estado hacia una efectiva desconcentración; y, en la administración regional con la finalidad de coadyudar al desarrollo regional y propiciar la descentralización del país.

g) El desarrollo rural, orientado, como ya se dijo, tanto a elevar el nivel de vida de los pobladores del campo, como a crear las condiciones para un desarrollo integral del país.

3. La planificación social y el desarrollo rural

Evidentemente, la tarea del desarrollo rural constituye una especial dimensión del análisis de la Planificación Social, toda vez que integra en su tratamiento, además de otras, las tareas señaladas en el punto anterior, hecho que se justifica por la importancia trascendental que tiene la problemática rural en la consideración del desarrollo nacional.

En la medida que el nuevo modelo que se propugna se centra en el desarrollo del interior y del medio rural, las tareas de la planificación social no pueden quedar limitadas a la elaboración y seguimiento de políticas y acciones sectoriales de nivel nacional. Por un lado su aporte debe orientarse a la elaboración de políticas de carácter global

/destinadas a

destinadas a afrontar las limitaciones estructurales de carácter económico, social, institucional y cultural que frenan el desarrollo del interior y del medio rural, debiendo, por otro lado, descender a niveles regionales y micro-regionales de planificación,con el fin tanto de posibilitar un adecuado aprovechamiento y potenciación de los recursos, conocimiento y prácticas tecnológicas y socio-institucionales locales, como de lograr una real adecuación de los programas sectoriales y multisectoriales a las condiciones idiosincráticas locales y garantizar la participación y el aporte creativo de la población en la solución de sus problemas básicos.

En este sentido, en relación a las principales tareas de la Planificación Social vinculadas al desarrollo rural, cabe agregar y en algunos casos reiterar a lo anteriormente expuesto a propósito de las medidas que requiere la instrumentación del modelo de desarrollo propuesto, lo siguiente:

La Planificación Social debe aportar elementos para la construcción y reajuste de las nuevas estructuras y sistemas de producción, de acumulación y comercialización así como para la organización de la población para fines de participación social y política en los diferentes niveles de decisión que le competen. Ello implica, en términos generales, el diseño de nuevas instituciones adecuadas a la necesidad de posibilitar un ejercicio pleno de la capacidad local y regional de movilizar los recursos propios en su beneficio, y a la necesidad de garantizar adecuados niveles de autonomía político administrativa local y regional. En esta perspectiva es necesario por ejemplo considerar la posibilidad de establecer nuevas formas de gobierno local a nivel micro-regional, que favorezcan la organización de la población para racionalizar y optimizar las tareas de producción con el fin de lograr niveles mínimos de acumulación y redistribución local de excedentes, y donde confluya y se coordine el apoyo estatal en servicios,

/infraestructura, asistencia

infraestructura, asistencia técnica y crediticia, etc. Tales estructuras micro-regionales podrían constituir unidades mínimas de planificación de base donde funcionen simultáneamente los niveles más descentralizados de la administración pública y los niveles superiores de la organización campesina.

Asimismo, dentro del nivel micro-regional, la Planificación Social debe atender a los problemas de reorganización institucional de entidades tales como las Comunidades Campesinas y las Empresas Campesinas.

En relación a las primeras, es necesario prestar atención a los problemas de deterioro de la base productiva y del minifundio, para lo cual, por ejemplo, se podría plantear la conveniencia de establecer un intercambio recíproco entre Estado y Comunidad, por el cual, a cambio de apoyo técnico, crediticio, infraestructural de servicios, etc., por parte del Estado, las Comunidades acepten participar en la reconstrucción de su base productiva y proceder a una integración parcelaria y a la constitución de fórmulas asociativas tales como unidades o sociedades multifamiliares basadas en instituciones autóctonas.

A nivel de relaciones de circulación y mercado, sería conveniente estudiar el establecimiento de un sistema de concertación del mercadeo a nivel regional o micro-regional, entre empresas mineras, agropecuarias, agro-industriales y centros urbanos, estableciendo circuitos de aprovisionamiento directo entre ellos con el fin de asegurar mercados para ciertos productos y estimular, dentro de la política de reorientación del patrón de desarrollo industrial hacia el interior, la diversificación de la producción local de insumos para las empresas mencionadas. Asimismo, resulta necesario impulsar una gradual reforma del sistema de comercialización, tendiendo a que los productores asuman algunas etapas de la transformación y comercialización de los productos agropecuarios.

/Por último,

Por último, estas medidas de tipo organizacional deberán ser complementadas por una adecuada política de precios de los productos agropecuarios.

La Planificación Social tiene que ver también con la necesidad de adecuar la estructura y funcionamiento del Estado y del aparato burocrático a los nuevos requerimientos del desarrollo del interior y del medio rural. Ello implica la transformación del estilo operativo de gran parte de la Administración Pública, capacitándola para trabajar en interacción horizontal constante y fructífera con los grupos de base de la población para garantizar, por un lado, la adecuación de los programas y soluciones al medio y, por otro, la participación creativa de la población y el aprovechamiento de sus conocimientos y prácticas tecnológicas y socio-institucionales. De esta manera, será posible también desarrollar y reforzar el sentimiento de auto-confianza de la población en sus propias capacidades, ingrediente esencial en un proceso de desarrollo. Dentro de esta misma función, la Planificación Social debe atender a la regionalización de la Administración Pública y a la redistribución de sus recursos materiales y humanos hacia las distintas regiones y el medio rural y, sobre todo a la experiencia inédita de la planificación micro-regional o planificación de base, instrumento esencial en cualquier política de desarrollo del interior y del medio rural.

PERU II

CRISIS ECONOMICA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO

INTRODUCCION

El presente documento constituye el aporte peruano a la discusión que sobre la problemática de la crisis económica internacional y la planificación, se llevará a cabo en la Segunda Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y El Caribe.

En su primera parte, el documento se dedica a identificar las principales características de la crisis económica internacional y sus efectos sobre las economías de los países latinoamericanos, como punto de referencia a partir del cual se pueda analizar la problemática de la crisis en el caso peruano.

En su segunda parte, el documento intenta señalar de manera breve las causas entre las que se cuenta obviamente la crisis económica, que determinan la necesidad de establecer un nuevo y más justo orden económico internacional, los puntos que debe tener un programa que pretenda alcanzar este nuevo orden económico y un breve análisis de las diversas asociaciones que han constituído los países económicamente más débiles para defender sus legítimas aspiraciones a un más equitativo reparto de los beneficios que ellos han colaborado en generar.

En su tercera y última parte, el trabajo se orienta a señalar los rasgos característicos de la crisis en el caso peruano y como la planificación, en su doble carácter, imperativa para el Sector Público y altamente indicativa para el Sector No Público, se constituye en elemento fundamental de la acción de gobierno para combatir la crisis y sentar las bases de la recuperación económica del país.

/I. LA

I. LA COYUNTURA ECONOMICA INTERNACIONAL

1. Caracterización de la Crisis Económica Internacional

A principios del decenio de los setenta comenzaron a agudizarse las tensiones que se habían venido gestando en las economías centrales. Por una parte, se agravaron los desequilibrios de los pagos internacionales de los principales países industriales, introduciéndose serias perturbaciones en el funcionamiento del sistema monetario internacional establecido en Bretton Woods. Por otra parte, la cuadriplicación de los precios del petróleo, a fines de 1973, incidió adicionalmente en el alza del nivel de precios de los países industriales, aportando un nuevo e importante factor de desequilibrio en el mecanismo de pagos internacionales. A esto se sumó la presencia de dos factores circunstanciales y de algún modo, exógenos que agravaron aún más el sistema de precios: el rápido aumento de las cotizaciones de ciertos materiales industriales, aunado a una cierta escasez de productos críticos, debido al "boom" económico de 1973 y el fracaso de la producción agrícola en varios países provocaron inesperadas alzas de precios en 1972 y 1973. Empero, mucho más que con estos factores, la crisis se vincula con la intensificación de las presiones inflacionarias en los países desarrollados y con la incapacidad de compatibilizar el pleno empleo con una estabilidad razonable de precios. Esta no es una simple crisis de pagos internacionales y de ajuste de los desequilibrios monetarios. Abarca ahora el plano real, es decir la dinámica misma de la distribución del ingreso, la acumulación, el crecimiento y el empleo en el mundo industrializado, y consecuentemente, las bases sobre las cuales se asentó la expansión de las relaciones económicas internacionales en los últimos tres decenios.

El hecho de que se manifestara simultáneamente por primera vez una recesión con inflación determinó la imposibilidad de utilizar efectivamente

/los correctivos

los correctivos tradicionales porque se presentaban a la vez el aumento de precios y el desempleo. La "reflación" no incrementaba la actividad productiva sino los precios y la "deflación" no reducía fácilmente la inflación sino el nivel del empleo. A ello se debe la desorientación en cuanto al uso de políticas económicas, los cambios contínuos de estrategia y los ambiguos resultados obtenidos.

Si se compara la situación económica mundial con la de la época de la Gran Depresión, se comprueba que existen muchos de los síntomas o fenómenos característicos de aquella, como son, fundamentalmente, el descenso del crecimiento de la producción industrial, sobre todo, y de la actividad económica general, medida por el Producto Nacional Bruto, así como una tasa de desocupación que, si bien es elevada respecto a los años anteriores, no puede afortunadamente compararse con la de aquella época; hay también trastornos monetarios, dificultades de balanzas de pagos y quiebras en menor escala. Por otro lado, existen diferencias sustanciales, las principales de las cuales son, negativamente, la coincidencia de un descenso de la actividad económica y una gran desocupación, con un intenso proceso inflacionista, situación contraria a la de entonces, como también los trastornos causados por la brusca y tremenda subida en el precio del petróleo. Las diferencias positivas son: la menor intensidad de la desocupación y de la baja de la producción; la no existencia de un sistema monetario de paridades fijas basadas en el patrón de oro o de oro-divisas, sino de un sistema de tipos de cambio flexibles que permiten amortiguar los efectos de los desequilibrios; una actitud diferente de los gobiernos y autoridades monetarias que si bien vigilan la expansión monetaria para no atizar aún más la inflación evitan el error de determinar una fuerte contracción, que según los expertos fue la causa principal de la depresión de hace cuatro décadas.

/El problema

El problema mayor en estos momentos parece ser el de conciliar la necesidad de una política de contención de la inflación, con la reducción de la desocupación y la recuperación del crecimiento económico.

2. La crisis y sus efectos en los países latinoamericanos

a) Principales tendencias

A partir de 1976, parece iniciarse un nuevo ciclo económico; sin embargo, subsiste hasta cierto punto la interrogante en torno a la intensidad de esta recuperación de la economía internacional, vale decir, de las perspectivas económicas de los países desarrollados y por tanto, de las correspondientes a los países en desarrollo; pues en suma, el monto de las exportaciones de éstos, depende de los ingresos, es decir, del crecimiento económico de aquellos. En efecto, las dos terceras partes de nuestras exportaciones tienen como destino las economías industrializadas.

Según informe del Banco Mundial los pagos externos y el crecimiento de los principales países industriales han sufrido altibajos en los últimos años, lo que hace difícil proyectar sus perspectivas como grupo. No obstante, la mayoría de los observadores está de acuerdo en que el crecimiento económico de esos países en la próxima década será más lentos; por debajo del 5% anual que tuvieron en la década de 1960 y principios de 1970; ello debido a su permanente dificultad para manejar la demanda agregada y combatir las presiones inflacionarias, todo lo cual se ve agravado por los cambios bruscos en los desequilibrios de los pagos externos. Adicionalmente, han dado un sesgo deflacionario a sus políticas de ajuste: la mayoría de los países deficitarios han aplicado políticas deflacionarias, y las políticas expansivas de los países superavitarios han estado lejos de ser vigorosas.

/A pesar

A pesar de que los observadores discrepan en sus estimados, parece razonable asumir que las economías industrializadas en su conjunto crecerán a una tasa promedio anual de 4.2% en el período comprendido entre 1975 y 1985. Mejorar esta meta supondría, entre otras cosas, superar:

- Las dificultades que han encontrado los países industriales para volver a alcanzar ritmos de crecimiento suficientemente dinámicos y sostenidos, dificultades que han ejercido presiones en contra de mayores posibilidades de desarrollo de la economía mundial y, en particular, de los países de la periferia como los nuestros, cuyos patrones de desarrollo han ido orientándose cada vez más al sector externo.

- Las persistentes inestabilidades de todo orden de la economía mundial, particularmente las bruscas fluctuaciones en los precios de algunas materias primas, la persistencia del fenómeno de inflación mundial que se proyecta en nuestros precios internos, y las fluctuaciones de las monedas fuertes, que crean alteraciones profundas en nuestra relación de precios de intercambio.

- Las crecientes medidas proteccionistas 1/ establecidas por los países industrializados, motivadas por el aún lento crecimiento de sus economías, que inciden especialmente sobre la mayor potencialidad

---

1/ Las medidas utilizadas son de diverso tipo: "arreglos de mercado", cuotas de importación, precios mínimos para importaciones (casos del acero y productos agrícolas), restricciones "voluntarias" a la exportación, obstáculos administrativos a las importaciones, subsidios a industrias domésticas, etc. Por otro lado, hay restricciones indirectas que tienen un efecto discriminatorio sobre nuestras exportaciones, tales como: regulaciones sanitarias, requerimientos de empaque, prácticas de aduanas y procedimientos administrativos de entrada. Según cálculos del GATT las medidas aprobadas en los últimos dos años por los países desarrollados para restringir importaciones de un grupo de productos tienen efectos negativos, cuyo monto fluctúa entre 30,000 y 50,000 millones de dólares. Entre las categorías de productos afectados por estas medidas se encuentran: textiles, carne, vestidos, calzado, acero, material de transporte, automóviles, un conjunto de artículos eléctricos y electrónicos y los productos

exportadora de Latinoamérica. Para varios países de nuestra región, las disposiciones proteccionistas tienen una considerable importancia, y comprometen las posibilidades de desarrollo de varias actividades particularmente dinámicas.

- La creciente exclusión de los países de la región de las fuentes internacionales de préstamos oficiales, con el incremento consiguiente en los costos del préstamo. Se ofrece como razón que los países de América Latina son países intermedios con posibilidades de acceso a los mercados financieros y de capital del mundo. Este criterio no toma en consideración que tanto los mercados financieros como los de capital están lejos de ser totalmente abiertos, ni que los recursos externos oficiales son importantes para el financiamiento de las necesidades del desarrollo a largo plazo y para crear y consolidar precisamente aquella capacidad autónoma de gestión que permita recurrir en el futuro a los mercados financieros internacionales.

- La imposibilidad del dólar para seguir cumpliendo sus funciones como patrón universal de pagos y única moneda de reserva, por lo que resulta necesario buscar los mecanismos que garanticen la estabilidad monetaria a nivel mundial, como requisito importante para el crecimiento económico de la región.

En suma, de la formulación precedente fluyen las principales tendencias que se aprecian en la economía mundial, entre las cuales, por su directa incidencia en las economías latinoamericanas, deben destacarse:

- El desequilibrio monetario internacional y los resultados adversos de la revaluación de las monedas fuertes respecto al dólar, que de mantenerse, originarán situaciones desfavorables en algunas de las corrientes comerciales de Latinoamérica con el exterior, y, por consiguiente, en los niveles de ingreso y precios internos.

/- El

- El proceso de recuperación de las economías industrializadas será gradual, y todo parece indicar que la expansión del comercio internacional será lenta, debido a precios inflacionarios, desempleo y bajo ritmo de inversiones que prevalecerán en dichos países.

- La tendencia por parte de los países industrializados a resolver el desequilibrio en la balanza de pagos mediante prácticas comerciales proteccionistas que afectarán las exportaciones de los países en desarrollo, en una época en que precisamente éstos se encuentran empeñados en fomentar y diversificar sus exportaciones.

- La menor disponibilidad de recursos financieros de parte de los países desarrollados para los países en desarollo en general, y para Latinoamérica en particular, y, un exceso de liquidez con respecto al volumen de comercio internacional.

- Una situación crítica por las expectativas de alzas en los precios del petróleo y de otros insumos básicos y de los bienes de capital y en el abastecimiento energético debido a la extrema dependencia de los hidrocarburos, puesto que las fuentes alternativas demuestran una serie de posibilidades tecnológicas cuya explotación comercial sólo será factible en el largo plazo.

b) Efectos

En 1977, las economías latinoamericanas se caracterizaron por un ritmo moderado de crecimiento en la actividad productiva y por la reducción del desequilibrio externo. Estos factores, aunados a la inflación relativamente alta que sufrieron algunos países, son parte del proceso de ajuste de dichas economías (en especial las no exportadoras de petróleo), a los profundos cambios que ocasionó la recesión iniciada en 1974. Este proceso de ajuste se inició sólo en 1975 en gran parte de América Latina; pues, en 1974 su producto interno bruto aumentó más de 7% y las importaciones lo hicieron en más de 73%. A raíz de este fuerte incremento de las

/importaciones, la

importaciones, la balanza comercial de los países no exportadores de petróleo se deterioró agudamente y el déficit pasó de 1.200 millones de dólares en 1973 a más de 9.500 en 1974; año en que el déficit en cuenta corriente más que se triplicó, llegando a 13.100 millones.

En general, en 1974 se deterioró la situación externa de América Latina, así como se intensificaron y generalizaron en ella los procesos inflacionarios. Este fenómeno, que ya se había iniciado en 1973 a causa de la inflación en los países industrializados y del alza de los productos básicos, se acentuó marcadamente en 1974, como resultado de la persistencia y agudización de la inflación de las economías centrales y por el aumento de los precios del petróleo.

Ante esta situación, la mayoría de los países no exportadores de petróleo, comenzó a adoptar, en 1975, políticas económicas restrictivas orientadas a reducir el desequilibrio externo y el ritmo de la inflación. Por efecto de estas políticas el ingreso bruto de América Latina disminuyó bruscamente y la tasa de expansión de las importaciones cayó en forma violenta (de 70% en 1974 a 6% en 1975). A pesar de ello, al disminuir el valor de exportaciones de la región, el déficit comercial volvió a ampliarse a más de 11.000 millones de dólares en los países no exportadores de petróleo. En lo referente a la inflación, el ritmo de aumento de los precios declinó marcadamente en la gran mayoría de los países.

En 1976, la evolución económica de América Latina experimentó un nuevo cambio de dirección. Gracias a la recuperación del nivel de actividad en los países centrales, a las políticas de promoción de las exportaciones adoptadas en varios países de la región y el alza excepcional del precio internacional del café, ocasionado por las heladas brasileñas de mediados de 1975, el valor de las exportaciones de bienes de los países no exportadores de petróleo aumentó más de 18%. A esto se agregó la nueva reducción del volumen de las importaciones, la cual comprimió el déficit en la

/balanza comercial,

balanza comercial, aunque esta reducción fue compensada en parte por una disminución del superávit comercial en los países exportadores de petróleo. La tasa de crecimiento del producto conjunto de la región fue de 4.5% y ello fue muy superior en Brasil, los países petroleros y en casi todos los países exportadores de café. En la mayoría de los países pequeños continuó reduciéndose la intensidad de la inflación, al disminuir una vez más de manera ostensible el ritmo de aumento del precio de las importaciones. En cambio, la inflación repuntó en México, Perú, Brasil y Colombia.

Las tendencias moderadamente favorables que mostró la región en 1976 se mantuvieron en general, en 1977. Es decir, aunque recuperada parcialmente de los impactos de la intensa recesión de los países industrializados y del alza extraordinaria del precio del petróleo, continuó afectada por las consecuencias que esos cambios tuvieron en su evolución. Así, el ritmo de crecimiento de la actividad económica si bien superior al de 1975, fue claramente inferior al alcanzado durante los primeros cinco años del decenio; la tasa media de inflación más que dobló la que era habitual antes del aumento del precio del petróleo; por último, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, aunque bastante menor que el de los dos años anteriores duplicó, asimismo, el registrado en promedio durante el período de 1970 a 1973, mientras que la deuda pública externa dobló ya en 1976 su monto de 1973.

En este contexto, el problema de la deuda externa, aunque de carácter estructural, tendió a agudizarse y fue entre otras razones, el resultado de:

- El inadecuado equilibrio de las relaciones económicas internacionales;
- Medidas proteccionistas de los países desarrollados que afectan las exportaciones latinoamericanas;

/- La

- La inestabilidad del precio de las materias primas;

- El incesante aumento del precio de los productos manufacturados de capital intensivo y de tecnología avanzada, así como de determinados insumos provenientes de países desarrollados;

- Las dificultades que se advierten en el Sistema Monetario Internacional;

- Las crecientes dificultades de acceso a los mercados de capital y el aumento del costo de crédito para algunos países de la región.

La acumulación de la cuantiosa deuda externa en América Latina, proveniente de fuentes privadas, ha sido el resultado de la creciente necesidad de equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos y mantener un adecuado nivel de reservas. Esta clase de financiamiento ha resultado muy oneroso y se ha otorgado a plazos relativamente cortos de manera que el creciente servicio de la deuda es de por sí una amenaza potencial para el crecimiento futuro.

En el caso de países no exportadores de petróleo, se viene apreciando que la mayor parte (casi el 40%) de la deuda pendiente de los países en desarrollo (algo más de 174 millones de dólares a 1975, según el FMI), corresponde a aquel grupo en el cual se ubica a la mayoría de países latinoamericanos.

Resulta ilustrativo presentar los volúmenes de deuda externa para algunos países de Latinoamérica no pertenecientes a la OPEP.

/CUADRO 1

CUADRO 1

DEUDA EXTERNA ESTIMADA: A FINES DE 1975

(En miles de millones de dólares USA)

PAISES	DEUDA EXTERNA		COMPROMISOS CON LOS BANCOS COMERCIALES	
	TOTAL a/	Sector Público Unicamente c/	Bancos en General	Bancos de U.S.A.
Brasil	21.9	10.8	14.8	9.2
México	19.0	9.7	13.5	9.9
Argentina	7.3	3.5	3.2	2.1
Chile	5.2 b/	4.5	0.8	0.6
Perú	4.5 b/	3.1	2.3	1.5
Colombia	3.7 b/	2.5	1.6	1.3
TOTAL	61.6	34.1	36.2	24.6

a/ Estimado pendiente de la deuda externa de los sectores público y privado.

b/ Deuda externa pendiente del Sector Público, incluyendo la deuda del Sector Privado garantizada por el Sector Público y uso de Crédito del FMI, con un plazo original de más de un año.

c/ No se consiguió información del total de la deuda externa del Sector Privado.

Fuente: Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)

/c) La

c) La crisis y el proceso de integración

Un rápido balance del impacto que la crisis económica internacional ha tenido sobre los países que han constituido acuerdos de integración en los que participa nuestro país, particularmente aquellos que forman el Grupo Andino, permite concluir que el Perú es uno de los más afectados por esta situación.

Como se sabe, el alza de los precios de los hidrocarburos a escala mundial ha sido uno de los principales elementos que caracterizan la crisis internacional y cuyos efectos se han dejado sentir en forma asimétrica a nivel andino. Mientras que para la mayoría de los países miembros, exportadores netos de petróleo, el alza de precios de este producto les ha significado no solo solucionar problemas crónicos de balanza de pagos sino pasar a una situación superavitaria, para el Perú importador neto hasta 1977, esto le ha significado ahondar su brecha externa con los graves problemas que de esta situación se derivan.

Asimismo, mientras que los precios de algunos productos como el café se han elevado considerablemente, los precios de los minerales, algodón y azúcar, que constituyen alrededor del 70% de nuestras exportaciones, prácticamente se han desplomado. Todo esto ha configurado a nivel del área andina una situación que difiere significativamente de la que prevalecía al comienzo del proceso de integración, apreciándose una clara posición de desventaja relativa para el país.

/3. Enfoques

3. Enfoques generales para el tratamiento de la crisis

Según los teóricos del "Desarrollo Desigual" el subdesarrollo se hace evidente no en términos de menores niveles de ingreso por habitante, sino por las características estructurales propias que hace imperativo no confundir la situación prevaleciente en un país en vías de desarrollo hoy con situaciones anteriores experimentadas por los países desarrollados. Tales características son, entre otras: las agudas desigualdades que se aprecian en los niveles de productividad entre centro y periferia y al interior de la periferia que terminan una desigual distribución del ingreso; la desarticulación, en la periferia, resultante de adecuar la producción en ésta a las necesidades del centro; la dominación económica del centro que se refleja en las diversas formas de especialización internacional, otorgando a la periferia una especialización acorde con las necesidades de éste; y, la dependencia por parte de la periferia del financiamiento necesario para crecer. Estas características negativas tienden a acentuarse a medida que ocurre el crecimiento económico de la periferia y establecen límites al nivel de desarrollo que ésta pueda alcanzar, al imposibilitarla de pasar a un crecimiento dinámico autogenerado. Por la misma razón, todo evento que afecte negativamente el centro repercutirá evidentemente en la periferia y mientras el centro pueda superar en forma relativamente rápida las dificultades económicas que se presentan, la periferia encuentra muchos escollos para salir de una situación difícil. Esto se hace evidente en las actuales circunstancias.

En casos de crisis es posible ensayar diversas estrategias para superarla, estrategias que van desde permitir la solución "endógena" de la crisis gracias a la acción de las fuerzas de mercado, hasta eliminar completamente la participación del mercado en la solución del problema.

/En cualquier

En cualquier caso, las diferentes estrategias tienen diferente impacto y obtienen resultados diferentes si se aplican en las economías centrales o en las periféricas.

Se puede señalar la existencia, entre otras, de las siguientes estrategias generales "anti-crisis":

- Estrategia "de Mercado": consistiría en permitir que la crisis se supere por la acción del libre juego de las fuerzas del mercado. En su extremo esta estrategia implicaría una absoluta "no intervención" en el mercado. Una variante moderada, en cambio, es permitir un libre juego de mercado con un cierto grado de planeación de acciones conducentes, principalmente, al reforzamiento del rol discriminador del mercado. En está estrategia se presta poca atención específica al problema del costo social que implica confiar a las fuerzas del mercado la superación de la crisis. Otra variante dentro de esta misma tónica es la estrategia que estaría recomendando aplicar el Fondo Monetario Internacional, consistente en ayudar mediante políticas de "shock" el ajuste del mercado (la eliminación de brechas). Se buscaría un impacto rápido y violento con el propósito de conseguir un ajuste inmediato sin preocupación aparente por el costo social de tales políticas.

- Estrategia "de Planificación": Esta opción consistiría en eliminar el el rol que corresponde al mercado en la asignación de recursos y en la consiguiente solución a la crisis, confiando en cambio en un mecanismo planificado de asignación de recursos con carácter imperativo en el cual se tengan en cuenta los costos económicos y sociales de las diferentes políticas a aplicar.

- Estrategia "Socialista": Supone atacar la crisis desde una perspectiva estructural que busque una modificación rígida de las estructuras a través de la acción directa del Estado.

/- Estrategia

- Estrategia "de Traslación": Esta alternativa consistiría en usar los diversos instrumentos de política económica para "disimular el impacto negativo de la crisis, tratando de trasladar sus efectos a futuro, confiando en que "cuando las cosas mejoren a nivel mundial", se pueda estar en mejores condiciones para enfrentarla y superarla.

Escoger alguna de estas estrategias es, obviamente, una decisión que trasciende el ámbito puramente económico de la lucha anti-crisis.

II. LA

II. LA BUSQUEDA DE UN NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL

1. La necesidad de un nuevo orden económico

El sistema económico y las estructuras internacionales que se crearon hace 30 años, en el período de post-guerra, han servido en forma muy deficiente a la causa de los países en desarrollo. Estas estructuras estuvieron fuertemente sesgadas hacia las naciones desarrolladas y basadas frecuentemente en pasados vínculos económicos coloniales entre los países del Tercer Mundo y las naciones industrializadas. No sorprende por lo tanto, que los intereses tercermundistas no estuvieran plenamente representados; lo que determinó la injusta distribución internacional de beneficios, créditos, servicios y toma de decisiones durante las últimas décadas.

Curtidos por esta dura experiencia, los países pobres reconocen que el desarrollo es un proceso a largo plazo que depende de prolongados esfuerzos, sacrificios propios y disciplina, aún más, que la clave del bienestar económico y el cambio social no está en conferencia alguna de por sí ni en un mero juego de propuestas. Para los países latinoamericanos es tarea diaria la lucha tanto interna como externa para despejar sus grandes preocupaciones del presente económico-social: de un lado, satisfacer las necesidades esenciales de la gran masa excluída de los frutos del desarrollo de las últimas décadas y, del otro, encontrar un distinto y más favorable modo de inserción en la economía internacional.

Dentro de este marco, el conjunto de países que conforman el Tercer Mundo, ha hecho, en el transcurso de los últimos años, una serie de pronunciamientos internacionales. La Declaración y el Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, las reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

/(UNCTAD), las

(UNCTAD), las propuestas del Grupo de Países No Alineados y del Grupo de los 77, constituyen las manifestaciones más importantes de ese replanteamiento de los vínculos de los países desarrollados con los países en desarrollo. Sin embargo, estos planteamientos han tenido un valor más formal y declarativo que real.

El llamamiento a establecer un Nuevo Orden Económico Internacional adquirió expresión en una serie de reuniones internacionales celebradas durante 1974 y 1975. Su filosofía esencial se establece en una "Declaración" y en un "Programa de Acción", adoptados ambos por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el primero de mayo de 1974. El propósito del nuevo orden era el de "reparar injusticias existentes" y "hacer posible la supresión de la brecha cada vez más ancha entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo". Las dos resoluciones de la ONU fueron seguidas en breve plazo por una "Carta de Derechos Económicos y Deberes de los Estados".

El programa del Nuevo Orden Económico Internacional es tanto complejo como global. A largos trazos, sin embargo, lo que buscan los países en desarrollo es:

- Mayor acceso a los mercados de las naciones desarrolladas para sus exportaciones: manufacturas, materias primas y agrícolas;

- Estabilización de precios de los productos de consumo y de los ingresos de la exportación de los mismos;

- Movimiento cada vez mayor de capital tanto concesional como comercial, hacia los países en desarrollo, y medidas para aliviar la carga de su deuda;

- Controles nacionales e internacionales sobre las corporaciones transnacionales que operan en el mundo en desarrollo;

- Mayor acceso a la tecnología avanzada a costo reducido, pero al mismo tiempo crear un "nuevo orden tecnológico", dentro del

/desarrollo de

desarrollo de un estilo de un estilo de tecnología propio de los países latinoamericanos.

Imbuídos de este espíritu, los países en desarrollo han expresado en diversos foros internacionales, pero sin éxito, su propósito de tener acceso real a los beneficios derivados de un largo período de expansión económica, en el que participaron plenamente los países industrializados. Como ya se ha expresado, en este mismo trabajo, la brecha entre países pobres y ricos se ha venido ampliando. Las fluctuaciones en los países de las materias primas, limitan el poder de compra de aquellos países Las obligaciones derivadas de la amortización y servicio de la deuda externa, han superado las posibilidades de pago de una parte significativa de los países del Sur del continente. La estructura monetaria y financiera internacional, seriamente conmovida por las decisiones adoptadas por los países desarrollados, no ha sido estructurada todavía para responder a una nueva realidad, tan dramática para los países en desarrollo, como lo fue para las naciones industrializadas al término de la Segunda Guerra Mundial.

Es una realidad tangible y dolorosa que los países desarrollados han mostrado escaso interés por el desplazamiento de la crisis a los países de economía más débiles; se han mantenido intransigentes en la reforma del sistema monetario internacional; continúan poniendo barreras al comercio y subsidiando producción en detrimento de los países "en desarrollo", habiéndose registrado muy pocos progresos en las negociaciones comerciales multilaterales.

El intercambio vertical de productos primarios de los países "en vías de desarrollo" por artículos manufacturados y bienes de capital de los países desarrollados, los mantienen en una estrecha situación de dependencia, no sólo de maquinaria y equipo sino también de destrezas

/y tecnologías

y tecnologías, ligando sus economías a la orientación y vaivenes de las economías de los países desarrollados. En el caso de la economía de América Latina, ésta se sigue desenvolviendo condicionada por estructuras económicas internacionales concebidas por los países desarrollados para atender sus particularidades y necesidades, sin tomar en cuenta los intereses de los países en desarrollo. En efecto, contrariamente a la enorme gravitación que tiene para los países latinoamericanos sus relaciones económicas con los industrializados, para éstos, dentro del sistema económico de post-guerra, sus relaciones con la región y en general con el Tercer Mundo han ido ocupando un lugar secundario en las últimas décadas. Las importaciones desde los países en desarrollo representaban en 1948 el 31 por ciento de las importaciones totales de los países industriales; la proporción cayó al 18 por ciento a principios de la década del 70. La participación de América Latina en las exportaciones mundiales disminuyó, en ese período, del 11 al 4 por ciento.

A nivel de la comunidad internacional parecerían prefigurar un sombrío futuro para los países en desarrollo, sus fracasos consecutivos para lograr la aprobación de los instrumentos necesarios para la estabilidad de precios de sus productos principales de exportación, el lento y fatigoso trámite en el que se encuentran empantanados los códigos para sancionar los establecimientos de normas válidas de alcance mundial para la transferencia de tecnología, sumados a los logros de los diálogos Norte-Sur, agravados con el reciente "impase" de la Conferencia sobre Derecho del Mar.

Frente a las injustas relaciones económicas internacionales, la situación se ve agravada por la crisis mundial, lo cual hace más presente en la escena internacional el nacionalismo tercermundista que busca,

/ante todo,

ante todo, transformar el actual orden económico internacional vía intentos reiterados de esfuerzos solidarios y de propuestas de mecanismos como los que se tratan a continuación. Así, la cooperación económica y técnica de tipo horizontal, el inicio de acciones o empresas multinacionales, el reforzamiento de los mecanismos de integración y genéricamente la acción solidaria de los países del Sur a favor de la creación de nuevos mecanismos y estrategias eficientes para su desarrollo colectivo, serán las garantías de superación del status actual.

a) Asociación de países productores y exportadores de materias primas

Los mecanismos de defensa de los países en desarrollo son débiles o inexistentes. A excepción de la OPEP, el resto de asociaciones de países productores y exportadores de materias primas, no han tenido ninguna efectividad para regular los precios debido a un insuficiente control de la oferta mundial, falta de acuerdo entre países productores, pero también (y tal vez este sea uno de los factores más importantes), a prácticas especulativas por parte de los países industrializados en los mercados internacionales es de materias primas (caso cobre).

El propósito más general de estas organizaciones ha sido mejorar las relaciones de intercambio con las naciones industrializadas a través de una organización capaz de enfrentarse a los centros de poder económico internacional. A este respecto, sólo se darán pasos decisivos en ese sentido, si el esfuerzo se concentra en los renglones estratégicos y se logra unidad de acción entre los productores-exportadores más importantes de los productos básicos.

Como toda asociación de productores lleva implícita la necesidad de defender los intereses comunes de sus miembros, el más importante es lograr a toda costa precios más estables y remunerativos. Pero en general, la eficiacia de la agrupación aumentará en la medida en que se logren cumplir los siguientes requisitos:

/- Incremento

- Incremento de la producción, objetivo que puede cumplirse creando mecanismos de información y consulta que permitan a los miembros el intercambio de técnicas y experiencias de explotación.

- Mayor participación en la distribución del producto para evitar la dependencia de los sistemas de transporte de las compañías transnacionales y reducir los costos.

- Comercialización conjunta que puede estar dividida en dos partes: por un lado, la agrupación debe vender directamente el producto en los mercados tradicionales, para evitar que lo hagan las empresas transnacionales que los han controlado tradicionalmente. En segundo lugar, debe buscar mercados inexplotados (diversificación).

- Investigación sobre posibles nuevos usos finales del producto y su consiguiente elaboración de acuerdo con los resultados. Esto favorecería la industrialización de los países miembros y permitiría combatir la competencia de los productos sintéticos de los países desarrollados.

- Creación de reservas internacionales de productos básicos para impedir las fluctuaciones excesivas de los precios. La localización física de dichas reservas debe tener una inteligente distribución geográfica, de acuerdo con los centros de consumo más importantes.

- Explotar racionalmente sus recursos si se trata de los no renovables, para evitar su rápido agotamiento y realizar exploraciones en busca de nuevos yacimientos. En el caso de los renovables utilizar técnicas apropiadas que eviten el agotamiento del suelo o de la fuente del recurso por explotación excesiva del mismo.

Entre los planteamientos generales de la UNCTAD, está el Acuerdo General para la Constitución de un Programa Integrado de Productos Básicos, incluyendo compromiso para Fondo Común y Acuerdos sobre productos prioritarios.

/Recién en

Recién en el segundo trimestre del año en curso se aprobó en París, dentro del Diálogo Norte-Sur, la creación del Fondo Especial Regulador de precios de materias primas.

El Programa Integrado para Materias Primas elaborado en la UNCTAD propone varias iniciativas.

- Aumentar el beneficio a favor de los productores en la etapa de proceso y comercialización.

- Ayudar a la diversificación de las economías que dependen de la exportación de una sola materia prima.

- Asegurar el firme abastecimiento a niveles de precios remunerativos mediante convenios sobre materias primas individuales.

- Ayudar en la organización y el financiamiento de tales convenios por medio de un nuevo fondo común para materias primas que sería sostenido por los productores y los consumidores.

Cuando se dieron las negociaciones con respecto al programa, surgieron algunos problemas dignos de mencionarse:

- El costo y quien debería pagarlo. El primer cálculo del costo hecho por la UNCTAD para el financiamiento de existencias estabilizadoras de cobre podría costar 5 mil millones de dólares.

- El control del proceso de toma de decisiones una vez que empiezan las operaciones.

- El tercer problema es la referencia a precios remunerativos.

b) Reforma Monetaria Internacional

La reforma monetaria debería tomar en cuenta las diferencias existentes en la situación de balanza de pagos de los distintos países en desarrollo, en lugar de aplicarles a todos las mismas reglas en forma rígida sin considerar sus diferencias estructurales.

Dada la complejidad del problema, no se puede aspirar a realizar una reforma a plazo inmediato, sino que, por el contrario, es necesario ir introduciendo modificaciones y mejoras al Sistema en forma paulatina.

/Analizando la

Analizando la cuestión se tiene que, en primer lugar, el F.M.I. paaaría a ser una organización de gran poder de decisión internacional, obligándose los países miembros a acatar las directrices que dicha Institución emitiera con el fin de hacer operativo el sistema. En otras palabras, la operatividad del nuevo sistema descansaría en el F.M.I.

Las principales características de la reforma serían, entre otras:

- Un proceso eficaz de ajuste de las balanzas de pagos
- Tipos de cambio estables, pero ajustables
- Control de flujos de capitales desequilibradores
- Existencia de convertibilidad
- Los D.E.G. como principal activo de reserva, disminuyendo las funciones del oro y de otras divisas internacionales.
- Fomento del flujo de recursos reales a los países en desarrollo.

Sin embargo, consideramos, que en el período transitorio que actualmente vivimos - y durante el cual se está tratando de realizar la adaptación al nuevo sistema -, es conveniente anotar ciertas críticas y comentarios sobre el sistema propuesto, tratando de aportar algunas ideas sobre posibles acciones con el fin de solucionar dichos problemas.

i) La Posición del Fondo Monetario Internacional en el Nuevo Sistema

Se le daría al Fondo Monetario Internacional una investidura de organismo de gran poder de decisión a nivel internacional, pues, de esta forma, se aseguraría un control eficaz, excluyendo así todo interés nacionalista o aislado.

Sería conveniente que el Consejo Permanente y Representativo - grupo que se encargará de supervisar la gestión del sistema monetario -, estuviera formado por un conjunto de personas que representaran, equitativamente, los intereses de todos los países miembros del Fondo; y, que las decisiones que dicho Consejo tomase fueran realizadas en base a un conjunto

/de indicadores

de indicadores automáticos, o en caso de la inaplicabilidad de este sistema, en base al mecanismo de votación, pero donde el poder de voto de cada miembro del Consejo contara por igual.

ii) Ajustes de las Balanzas de Pago

Una de las tareas más arduas a realizarse en el Fondo es la de establecer los indicadores objetivos y automáticos que determinen la necesidad de ajustes en las balanzas de pagos de los países. Es recomendable que estos indicadores sean utilizados principalmente como un mecanismo que alerte en forma inmediata a las autoridades del Fondo, sobre la presencia de desajustes de la balanza de pagos de un país; y en segunda etapa, discutir directamente con el país afectado, las causas de su problema y los efectos que puedan tener los diferentes mecanismos de ajustes. Por último, se decidiría, conjuntamente, que medidas han de ser adoptadas a fin de solucionar el problema existente, de tal forma que las mismas afectasen en la menor medida posible los otros aspectos económicos de esa nación.

iii) Control sobre el volumen de reservas de cada país

Se hace necesario idear planes de acción o programas por parte del Fondo Monetario Internacional, que aseguren, en la mayor medida posible, el control del crecimiento de reservas y, a la vez que, este control afecte, en el menor grado posible, a los países para que éstos estén dispuestos a acatarlos, tarea que como es de suponer, no es fácil de lograr.

iv) El control de las Acciones Especulativas

Bajo el nuevo sistema se piensa controlar el crecimiento de este tipo de mercados, limitando el volumen de divisas que cualquier país podría colocar en el exterior, en otro país distinto al emisor de la divisa. Esto, de lograrse, podría restringir considerablemente el

/crecimiento del

crecimiento del mercado de eurodólares, pero, sin embargo, es posible, que no frene o elimine sustancialmente las acciones especulativas internacionales. A tal efecto, podría considerarse la posibilidad de establecerse un control de cambios automático en los mercados de cambio, de los países cuyas monedas sean objeto de este tipo de acciones.

v) Tipos de Cambio estables pero ajustables

Los tipos de cambio entre las monedas serían estables, habiendo la posibilidad de ajustes y de modificaciones dentro de ciertos límites. En otras palabras, los gobiernos se comprometerían a mantener sus respectivas paridades, permitiendo ciertas fluctuaciones dentro de límites máximos y mínimos, tratándose de establecer estos últimos, con un criterio mucho más amplio y operativo que los establecidos en Bretton Woods y en el Acuerdo Smithsoniano.

En algunos casos, cuando las autoridades del Fondo así lo juzgan necesario, se le podría permitir a determinado país la flotación de su moneda, siempre y cuando, esta flotación, no vaya en contra de los intereses internacionales.

Tanto el país cuya moneda se permita flotar, así como todas las demás naciones que intervinieron en actividades con esa moneda, se deberían someter a las condiciones impuestas por el Fondo, reservándose este último, el derecho de suprimir el permiso de flotación, cuando lo juzgara conveniente.

vi) Financiamiento Internacional

El financiamiento internacional para el desarrollo procedente de los países desarrollados ha devenido más oneroso en términos de pagos, intereses y ataduras; mientras que el procedente de instituciones internacionales de financiamiento es inadecuado en tanto que todo intento de lograr un nivel y una calidad operativa se ve obstaculizado por la modalidad

/existente en

existente en la toma de decisiones en esas instituciones que condicionan el acceso y la aplicación de sus recursos a determinados normas de conducta política y económica, que impiden el desarrollo libre o independiente de los países en vías de desarrollo.

El acceso de los "países en vías de desarrollo" a los mercados financieros se ha tornado más precario y ello ha contribuído a agravar aún más la carga sobre el servicio de la deuda externa sin que hasta el momento se hayan tomado medidas de alivio financiero.

Bajo el nuevo Orden Económico Internacional, la transferencia financiera se debe dar en 3 formas:

- Una moratoria a corto plazo para disminuir la carga de la misma.
- Elevar los niveles de ayuda oficial para el desarrollo.
- Aumentar la liquidez internacional que vincula la expansión monetaria a las metas de desarrollo.

Los países industrializados prometieron aportar el 1% del PNB para ayuda financiera a los países en desarrollo, de lo que el 0.7% sería ayuda oficial; sin embargo casi ninguno de ellos ha cumplido su promesa.

El problema de aumentar la liquidez, vinculándola a los objetivos de desarrollo se relacionan con la emisión de los Derechos Especiales de Giro del FMI, medio para crear dinero sobre la base de cuotas del FMI. Con este instrumento los países ricos crearon 11 mil millones de dólares de nueva liquidez para su propio uso, pero tan sólo 20 millones para uso de las naciones en vías de desarrollo.

vii) Sistema de Comercio

El FMI señaló que, debido a la recesión mundial, se estaban introduciendo instrumentos de proteccionismo en forma creciente. Entre esos medios figuran recargos a las importaciones, requerimientos de depósitos anticipado, controles cuantitativos y otras barreras no arancelarias.

/Lo que

Lo que los países en desarrollo desean, bajo la protección del nuevo orden económico internacional, es una completa eliminación de las barreras arancelarias o extra-arancelarias para tener acceso a los mercados del mundo industrializado, un contínuo e institucionalizado sistema de preferencia que favorezca sus exportaciones; un sistema de relación para asegurar que los precios de las exportaciones de materias primas, estén vinculadas a la estructura de precios de las manufacturas que tienen que importar una revisión del sistema de licencias y otras disposiciones por el que las empresas transnacionales en los países en desarrollo controlan el comercio de terceros.

viii) Fortalecimiento de los Mecanismos de Integración

El modo de inserción de América Latina en la economía internacional y los efectos que en ello ha tenido la recesión de los países desarrollados, se ha manifestado por su impacto negativo sobre la distribución del ingreso al interior de los países, y por el decreciente grado de autonomía en aspectos esenciales. América Latina es dependiente y vulnerable por la importancia relativa de sus exportaciones primarias en su economía y también por el nivel de importaciones de insumos y tecnologías necesarias para su desarrollo industrial. De allí que la crisis actual es una oportunidad para iniciar un crecimiento hacia adentro de América Latina como región, dentro de un proceso de integración que incrementando su capacidad negociadora acelere el advenimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Actualmente, se están generando grandes conglomerados económicos, políticos y sociales, inclusive las empresas transnacionales se agrupan para defenderse y conseguir un nuevo orden económico internacional de acuerdo a sus intereses, lo cual hace más presente impulsar los procesos subregionales de integración. En este sentido, la integración es algo

/vital para

vital para nuestra supervivencia; nuestro destino como país viable sólo puede darse dentro de una perspectiva integradora, máxime cuando la subregión no está sola en su voluntad colectiva de sobreponerse a los obstáculos y avanzar hacia las metas comunes: en el mediano y largo plazo, el SELA operará como mecanismo de articulación de los intereses de la región, dando un vigoroso respaldo a las acciones de integración económica y social que se generen en su ámbito y aumentando la capacidad de negociación de la región en su conjunto.

Teniendo en cuenta que el Perú se halla inmerso en un contexto internacional, que es determinado por su ubicación geográfica en el continente latinoamericano y como partícipe de un particular sistema de relaciones político-internacioneles, la potenciación de su autonomía tiene que darse dentro de un nuevo modelo de desarrollo para los países andinos y para América Latina como región, en que el fundamental factor de dinamismo y de control sobre el proceso se encuentre al interior de la región y no fuera de ella.

Este modelo de desarrollo autónomo implica algunas condiciones básicas de las cuales dependerá el futuro papel de la región en el nuevo orden económico.

- Alto grado de autosuficiencia de recursos naturales (materias primas, productos alimenticios, energía, minerales, etc.)

- Esfuerzo al nivel de creación científica y tecnológica

- Un mercado ampliado que es necesario para un programa de desarrollo, especialmente en el sector industrial

- Comerciar más entre los países menos desarrollados y depender menos de los países desarrollados en su comercio

- Alta participación de los diversos grupos sociales, tanto en la creación del desarrollo como en los frutos del mismo.

/c) Las

c) Las reformas y el nuevo orden

El viejo orden, nacido de las ideas del británico Lord Keynes, fue en realidad el instrumento para establecer en el mundo la hegemonía de los EE.UU. durante 25 años. Sus principales disposiciones se basaban en el dólar como moneda de reserva del mundo, en la necesidad de restablecer las economías por la guerra, en la fe en el comercio libre.

A pesar de depresiones cíclicas de 1948 a 1973 la economía mundial tuvo un período de crecimiento, dándose dentro de esta etapa una serie de transformaciones tales como:

- Un explosivo aumento de la prosperidad de los países industrializados que, por primera vez en la historia tuvieron un nivel de vida que los llevó de un período de escasez a tener excedentes inutilizables de capacidad productiva y capital.

- El desmoronamiento de los imperios coloniales y el nacimiento de más de 100 nuevas naciones soberanas en un período de 30 años. Estas naciones no tardaron en considerar su nueva soberanía política como la primera parte de su lucha y su independencia económica como la otra parte que tovadía debían conquistar.

- La tercera transformación fue el explosivo crecimiento de la población mundial.

Es ahora evidente que los problemas económicos son tan universales y penetrantes como la contaminación de la atmósfera y los acéanos. Un acto de caridad de una nación rica cualquiera o de un grupo de naciones no resuelve de por si el problemadel desarrollo. Como tampoco se resuelve por el esfuerzo solitario de nación pobre alguna en lucha por sacar el mejor partido posible de sus escasos recursos. Los Estados Unidos y las democracias occidentales con las cuales están asociadas, están comprometidas a llevar a cabo un amplio y serio esfuerzo para poner en orden la economía

/internacional, suprimir

internacional, suprimir desigualdades y promover el desarrollo de las naciones más pobres. Pero este esfuerzo debe extenderse aún más allá de las democracias occidentales. Los recursos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) son tan esenciales como las contribuciones de los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED). Debe procurarse, por el mismo estilo, la cooperación del bloque socialista. Si la Unión Soviética fuera a satisfacer el objetivo oficial de ayuda para el desarrollo de la ONU de 0.7% del PBN (Producto Bruto Nacional), su programa de ayuda aumentaría del actual monto del mismo, que es de 750 millones de dólares al año a aproximadamente 4,063 millones de dólares.

El factor decisivo es la voluntad política de las propias naciones en desarrollo. La Reforma del Orden Económico Internacional debe ir acompañada de reformas dentro de la mayor parte de los países en vías de desarrollo. Un informe reciente de la ONU sobre la "Reconfiguración del Orden Internacional" habla de la necesidad de la redistribución de la renta, la reforma agraria y el mejoramiento de la recaudación tributaria. Como señala el profesor Tinbergen, "debe reconocerse, sin embargo, que el ingreso total de muchos países pobres es tan pequeño, que la sola redistribución interna sería insuficiente. Tales reformas, por consiguiente, deberían correr parejas con reformas en el nivel internacional".

/III. LA

III. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y LA CRISIS ECONOMICA EN EL PERU

1. La Crisis Económica

La crisis económica conjuga, en el caso peruano, elementos de diverso origen y de distinto grado de incidencia. Esto hace de la crisis un fenómeno muy complejo cuyo análisis, ubicando los múltiples factores que intervienen en su conformación, debe aproximarse a la comprensión de su naturaleza, profundidad e implicancias en el funcionamiento de la economía nacional en el corto y largo plazo.

Resulta obvio, por otro lado, que el diagnóstico de la crisis reviste una importancia fundamental para el desenvolvimiento de las funciones del Sistema Nacional de Planificación en nuestro país. Las líneas que siguen resumen los elementos principales para posibilitar una interpretación de la crisis económica peruana, muchos de los cuales están contenidos en los diversos trabajos elaborados por el Sistema.

En la raíz de la crisis económica peruana se encuentran factores de orden estructural vinculados fundamentalmente al alto grado de dependencia que nuestra estructura productiva mantiene con respecto al exterior. Sobre la base de estas limitaciones estructurales, superadas en parte por las reformas desarrolladas desde 1968, inciden las dificultades encontradas en la aplicación de la política económica en distintos campos, en particular los límites al proceso de acumulación conducido por el Sector Público. Finalmente, un tercer conjunto de factores que impacta en la configuración de nuestra crisis, proviene de la situación económica internacional de carácter recesivo-inflacionario que desde 1975 deteriora agudamente los términos de intercambio del comercio exterior peruano.

La dependencia externa que, en general, es característica compartida por los países de economía atrasada, aparece visiblemente como el punto

/de partida

de partida y el factor determinante en el curso que sigue la crisis. Por tal razón, se ha tendido a veces a caracterizar la situación de la economía peruana como una "crisis del Sector Externo" sin atender al conjunto de factores cuya intervención precisamente condiciona el rol que cumple este sector.

La combinación de los rasgos estructurales aludidos se encuentra en el origen de la dinámica hacia la crisis económica que hoy conocemos. El aspecto central de este condicionamiento estructural está dado por el hecho de que nuestro país, al igual que los demás países de similares características de desarrollo, careciendo de una capacidad interna de producción de bienes de capital e insumos básicos que sustentan su crecimiento económico, necesita impulsar una expansión paralela de su capacidad de importación de estos bienes. Sin embargo, en el caso peruano, las exportaciones permanecen en términos reales estancadas, mientras que los requerimientos de importaciones se incrementan. Así pues, el estancamiento de la producción primario-exportadora junto con la naturaleza del aparato productivo nacional, fuertemente dependiente de la provisión de insumos importados establecen una limitación estructural a la expansión económica, constituyéndose en el factor potencial o latente de la crisis.

Debe remarcarse, que reconocer el rol decisivo que ha jugado el sector externo no supone considerar la crisis como un fenómeno de origen puramente "exterior". Significa en cambio reconocer que el sector externo concentra las limitaciones estructurales que afectan al conjunto del aparato económico nacional.

En el caso peruano la crisis se manifiesta a través de desequilibrios de tipo funcional que tienen relación tanto con el sector real como financiero de la economía.

Los principales desequilibrios reales que se confrontan son:

/- Brecha

- Brecha entre Oferta y Demanda Interna: Expresada en la insuficiencia de la producción interna para cubrir los requerimientos de consumo de la población y la aplicación de los programas de inversión.

- Brecha Ahorro-Inversión: Expresada por la insuficiente generación y captación de Ahorro Interno frente al elevado ritmo de crecimiento de la inversión como resultado del programa de inversión aplicada.

- Brecha de Empleo y Condiciones de Vida: Expresada en el mayor deterioro de los tradicionalmente deficientes niveles de empleo que se observa en el país, resultante de la definición de los niveles de producción y de gasto público.

Los anteriores desequilibrios reales se manifiestan a su vez en distintos desequilibrios financieros:

- Brecha Externa: Expresada en el déficit de Balanza Comercial, la brecha financiera externa y la creciente presión de los servicios de la deuda externa.

- Brecha Fiscal: Originado por la reducción de los ingresos fiscales resultante de la contracción en el nivel de la actividad económica, así como el menor rendimiento de los impuestos a la exportación y la reducción de la presión tributaria sobre las importaciones.

- Inflación: Generada a partir de desajustes estructurales situadas principalmente en la rigidez de la oferta de productos esenciales frente al crecimiento de las necesidades de la población.

Frente a esta situación, surge la planificación como herramienta fundamental en la búsqueda de solución a los problemas estructurales y, por tanto, a sus manifestaciones coyunturales.

/2. El

2. El Proceso de Planificación

El proceso de planificación del desarrollo en el Perú comprende actualmente tres subprocesos orgánicos articulados: Formulación, Ejecución y Evaluación, complementarios entre sí.

La formulación de planes en el Perú cubre simultáneamente diversos períodos en el tiempo y comprende varios niveles de agregación. Se formaliza en Planes de Largo, Mediano y Corto Plazo, los cuales se complementan mutuamente y se expresan a nivel global, sectorial y regional. Dentro de este contexto, los distintos tipos de evaluaciones constituyen una tarea indispensable para lograr un rápido conocimiento, lo más próximo a la realidad posible, de los efectos que sobre la economía tienen los desajustes periódicos del sistema económico en el cual nos desenvolvemos, especialmente en épocas de crisis, facilitando la correcta ejecución y reprogramación de los planes, y en esta forma, asegurando la consecución de los objetivos de desarrollo.

El Plan de Largo Plazo define las características funcionales y estructurales de la sociedad que se desea alcanzar y la estrategia de desarrollo a largo plazo, viable física, social y políticamente, para el logro de dicha sociedad. El Plan a Mediano Plazo es un conjunto coherente de objetivos y metas a alcanzar y de políticas de desarrollo a seguir, vinculadas a la programación de la transformación estructural y la concretización progresiva de los objetivos del plan de largo plazo. El Plan de Mediano Plazo no asigna los recursos financieros que se requieren, así como tampoco explicita las acciones a realizarse en cada uno de los años del Plan, aspectos que corresponden a los Planes de Corto Plazo.

Los Planes de Corto Plazo, definen las metas anuales y las acciones y proyectos específicos, y asignan los recursos financieros que permiten

/implementar las

implementar las políticas y alcanzar los objetivos y metas del Plan a Mediano Plazo. Su propósito fundamental es administrar y manejar los desequilibrios, en particular aquellos producidos por la crisis económica (caso del Plan 1978-1979), dentro de márgenes razonables que aseguren la fluidez y racionalidad del proceso de transición en el corto plazo hacia el nuevo ordenamiento económico y social.

El proceso de formulación de planes enfrenta limitaciones básicas vinculadas a la capacidad de previsión, de programación y de ejecución, que imponen la necesidad de mantener una evaluación permanente del corto plazo así como del proceso de desarrollo, que denominaremos Sistema de Evaluación Permanente.

Si fuera posible prever con absoluta certeza el comportamiento real de las variables económicas, si se pudiera contar con un equipo de programación perfecta que fuera capaz de definir el itinerario exacto de las acciones que se deben realizar, si las decisiones gubernamentales fuesen absolutamente consistentes con lo enunciado en los planes, en fin, si la ejecución de tales decisiones por parte de la administración pública fuera correcta y oportuna, entonces la tarea de planificar quedaría limitada fundamentalmente a la formulación de los planes. Como es sabido, las condiciones señaladas no se dan en la realidad; en consecuencia, se tiene que aceptar como permanente a lo largo del período del plan, especialmente el de corta duración, solamente los objetivos del mismo, debiendo en cambio mantenerse en permanente revisión y reprogramación las políticas y acciones del plan a fin de que guarden relación con el comportamiento efectivo de las variables económicas. En este aspecto, corresponde responsabilidad fundamental al Sistema de Evaluación Permanente.

/3. El

3. El Sistema de Evaluación Permanente

El Sistema de Evaluación Permanente comprende la elaboración del Informe de Coyuntura, la Evaluación del Plan de Corto Plazo y la Evaluación del Proceso de Desarrollo.

Los Informes de Coyuntura tienen por finalidad analizar e interpretar las características económicas y sociales de la coyuntura y emitir recomendaciones hacia la solución de los problemas en armonía con el Plan de Corto Plazo. Su periodicidad es generalmente mensual, su presentación debe tener un retraso no mayor de 20 días al período de análisis y su contenido es principalmente de carácter cualitativo, puntual y específico. Adquiere, junto a la Evaluación del Plan de Corto Plazo, especial importancia como instrumento para el diagnóstico de la crisis,

La Evaluación del Plan de Corto Plazo tiene por finalidad:

Controlar el avance o cumplimiento del Plan, identificando la efectividad de las políticas y acciones consideradas en los planes y el cumplimiento de las previsiones y supuestos en que se basaba; analizar la situación actual, identificando los factores que la explican, y; prever el comportamiento futuro. Esta doble labor retrospectiva y prospectiva facilita la reprogramación de las acciones y metas establecidas en el Plan.

Las Evaluaciones del Plan de Corto Plazo se efectúan trimestralmente y tienen carácter acumulativo. Vale decir, la primera evaluación comprende un carácter retrospectivo de los tres primeros meses del año y un análisis prospectivo de los nueve meses restantes; la segunda evaluación un análisis retrospectivo de los seis primeros meses del bienio y un análisis prospectivo de los seis meses restantes del año y así sucesivamente. De esta forma se logra que el Plan Bienal mantenga su vigencia a través de todo el período. Igualmente, en el tercer trimestre del Plan se tiene una previsión

/de los

de los dos inmediatos años inmediatos futuros que servirá de base a la formulación del próximo plan. Se efectúa tres tipos de evaluaciones trimestrales, correspondientes a los tres niveles de la planificación: Global, Sectorial y Regional.

La evaluación Globales elaborada por el Instituto Nacional de Planificación en base a la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas y por las Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación. Esta dirigida al Consejo de Ministros y al Comité de Asesoría de la Presidencia (COAP), siendo de carácter nacional e integral pero involucrando aspectos sectoriales y regionales. Las evaluaciones de los planes sectoriales son elaborados por las Oficinas Sectoriales de Planificación y están dirigidas a la Alta Dirección del Sector; el contenido de estos documentos lo determina la Oficina Sectorial de Planificación respectiva en coordinación con el Instituto Nacional de Planificación. Las Evaluaciones de los Planes o Programas Regionales son elaboradas por las Oficinas Regionales de Planificación, están dirigidas a los Comités de Desarrollo Regional o a las autoridades políticas de la zona en ausencia de dichos Comités; su contenido es determinado por la Oficina Regional de Planificación en coordinación con la Sede Central del Instituto Nacional de Planificación y está en relación con las características de cada región o zona.

La Evaluación del Proceso de Desarrollo tiene como finalidad hacer un análisis de situación con referencia al tipo de sociedad que se deberá alcanzar, identificando el avance logrado y los principales problemas a abordar en el futuro. Esta evaluación tiene una periodicidad bienal y sirve de base a la elaboración de los planes de mediano y corto plazo.

La organización para la elaboración de las evaluaciones es descentralizada, para ello se cuenta con la maquinaria del Sistema Nacional de Planificación y su base legal.

/4. El

4. El Proceso de Asignación de Recursos

a) Sector Público

Se puede considerar a la planificación como una estructura de dirección del proceso económico y social que, a partir de una determinada organización del aparato estatal, está destinada a preveer, coordinar y decidir las principales orientaciones de un proyecto de sociedad determinada, histórica e ideológicamente. Para que ello se dé, es necesario que se hayan creado determinadas condiciones políticas, económicas, sociales y culturales. Es decir la transformación de las condiciones existentes y el surgimiento de nuevas formas de propiedad, organización y funcionamiento en los sectores estratégicos de la economía. Es en este contexto que se debe ubicar la relación entre el plan y el presupuesto del Sector Público, elemento fundamental en el proceso de asignación de recursos públicos, como integrante este último de un proceso único, cual es la planificación de corto plazo. No es pues el desarrollo de la simple técnica, sino que éste debe formar también parte del nuevo modo de funcionamiento, que se antepone a las decisiones ortodoxas de la economía de mercado. Cabe señalar que no necesariamente los aspectos administrativos del presupuesto público, deben estar integrando el organismo de planificación, pero lo que si es fundamental es que la programación y evaluación del mismo debe ser una responsabilidad asumida principalmente por el Sistema de Planificación. De estos planteamientos, surge pues que, el presupuesto es un instrumento fundamental que implementa las orientaciones derivadas de la política económica que han sido formuladas en los planes de desarrollo.

La relación de la planificación y el presupuesto, como se ha señalado anteriormente, se expresa fundamentalmente en el corto plazo. Esto significa que su formulación debe darse en el marco orientador de la

/planificación de

planificación de largo y mediano plazo, incorporando los ajustes que sean necesarios, según la situación concreta (coyuntura). En este sentido, los planes de corto plazo no solamente se ajustarían a los de mediano plazo, sino que también redefinirían a los mismos en función de la coyuntura presente y del surgimiento de nuevos elementos que la modifican.

Otra característica fundamental de la planificación de corto plazo, es su relación directa con la toma de decisiones, particularmente en aquellas que deben ser traducidas en acciones a ser realizadas por el Sector Público, y que por lo tanto se reflejan financieramente en el presupuesto público. En este sentido, el presupuesto concretiza el plan de corto plazo a nivel del Sector Público en términos de costo, tiempo y responsabilidad administrativa. Esto implica que las decisiones asumidas a través del presupuesto público no deben ser tomadas independientemente de las decisiones del plan de corto plazo. A ello también corresponde que la definición de la política fiscal debe estar integrada a los propósitos de la política económica. La descoordinación entre una y otra significará enfrentar el problema general y tratar de encontrar solución a la misma, vía el manejo parcial de la política económica.

Los propósitos básicos que deben cumplir los planes de corto plazo a fin de orientar adecuadamente el presupuesto público, en términos de la etapa de programación presupuestal podrían ser los siguientes:

- Establecer las bases para determinar los objetivos de corto plazo contenidos en los planes de mediano plazo.

- Determinar las medidas más convenientes, según las situaciones coyunturales, para asegurar la mejor dirección del proceso de desarrollo.

- Establecer coherencia entre las diversas acciones que deben emprender en el corto plazo las unidades económicas. Se debe incidir particularmente en la integración de las variables reales, monetarias

/y financieras,

y financieras, en la coherencia de las políticas de precios y salarios en relación con los niveles de crecimiento propuesto, en el tratamiento del sector externo, en la coordinación de los niveles sectoriales y regionales con los niveles globales, en las diferentes variables que se definan y en la correspondencia de acciones entre el plan y el presupuesto.

- Determinar el monto y composición del presupuesto por programas del Sector Público y su relación con los demás componentes del plan, en especial de los recursos crediticios y de divisas.

Estos propósitos deben estar integrados secuencialmente a la etapa de programación presupuestal, a fin de garantizar que la planificación de corto plazo oriente cada una de las fases de esta etapa, y evitar así que por su dinámica el presupuesto desborde la propia formulación del plan. Es de este modo que el presupuesto como asignación administrativa-operativa debe reflejar consecuentemente las prioridades, objetivos, metas y acciones de política o explícitamente establecidas en el plan de corto plazo.

Es en función de lo anteriormente señalado que, la definición del programa presupuestal se desprende como el conjunto de actividades y proyectos que concurren al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el plan de corto plazo, en la parte correspondiente al Sector Público, que tienen características homogéneas y a las cuales se les ha asignado los recursos necesarios para su cumplimiento, constituyéndose por lo tanto, en las unidades funcionales y operativas del plan de corto plazo y en la base más sólida del presupuesto.

En la medida que el programa presupuestal se relacione con las acciones inmediatas definidas para el corto plazo, es que se convierte en una de las vías más importantes de coordinación de las decisiones generales con las decisiones concretas.

Con el fin de lograr una mayor homogeneidad de ideas se creó la Comisión Ejecutiva de Planificación Presupuestaria (CEPP) entre el

/Instituto Nacional

Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Es a partir de esta Comisión que se discuten y aprueban todos los documentos de base referidos al presupuesto como parte del Plan de Corto Plazo.

Las funciones básicas de la CEPP son:

- Orientar el proceso de planificación presupuestaria
- Orientar y coordinar las acciones de formulación del Presupuesto
- Servir de órgano de coordinación de las tareas del plan de corto plazo con las del presupuesto
- Presentar el proyecto de Presupuesto General de la República y el Proyecto de Decreto Ley respectivo.

Al interior de la CEPP se han establecido los siguientes equipos de trabajo, cuyas actividades son las siguientes:

- Primer Equipo: Estimación de las Fuentes de Financiamiento del Presupuesto del ejercicio respectivo
- Segundo Equipo: Determinación del Gasto Público óptimo, su composición económica y distribución sectorial-regional (Programación Global del Presupuesto)
- Tercer Equipo: Coordinación de la Apertura Programática y elaboración de las directivas de formulación
- Cuarto Equipo: Evaluación de la Programación Sectorial, asegurando su compatibilidad con la Programación Global y coherencia de la Programación Intersectorial
- Quinto Equipo: Preparación de las normas sobre la aprobación, ejecución y evaluación presupuestal

La existencia de esta Comisión tiene una enorme importancia en la medida que permite aunar esfuerzos en la búsqueda de criterios homogéneos para enfrentar la crisis económica-financiera actual desde un punto de vista institucional.

/Programación Presupuestal

Programación Presupuestal

Definida la presión tributaria como la relación entre los ingresos tributarios y el PBI, interesa pues que dicha presión tributaria alcance niveles que permitan contar con los suficientes recursos para que el ahorro en cuenta corriente pueda financiar una considerable proporción de los gastos de capital, haciendo a su vez que la presencia del endeudamiento externo sea lo menos relevante posible a la vez que otorgue una mayor autonomía interna y, que la brecha fiscal pueda alcanzar niveles suficientes manejables. Asimismo, se considera que la presión tributaria sea lo menos regresiva posible a fin de no reducir los niveles de demanda sobre todo en los sectores de menos ingresos.

En la crisis actual la caída de precios internacionales de productos de exportación y la reducción de la demanda interna afectan la reducción tributaria lo que obliga a la aplicación de impuestos y medidas específicas.

A nivel de los gastos corrientes la asignación de los recursos se realiza para que la administración pública siga funcionando en las condiciones normales habiéndose priorizado los sectores oferentes de los servicios básicos, como son Salud y Educación; es decir, atender por lo menos aquellos sectores en su normal crecimiento vegetativo. De otro lado, existe un congelamiento de ciertos gastos complementarios o prescindibles con el fin de liberar ciertos recursos y ser utilizados en aquellos gastos considerados como prioritarios.

La programación presupuestal dentro de cada sector la realiza la Oficina Sectorial de Planificación sobre los montos aprobados a nivel central.

En lo concerniente a los gastos de capital, interesa fundamentalmente lo referido a los proyectos de inversión. Un primer avance para mejorar la programación de las inversiones, en el momento actual, es la

/implementación del

implementación del Sistema de Pre-Inversión el cual permitirá el ordenamiento en la generación de los proyectos desde que éstos son concebidos como una simple idea, además de permitir que éstos necesariamente se encuadren dentro del conjunto de prioridades que establecen los planes de desarrollo.

Considerando que la crisis económica-financiera ha significado una reducción de los recursos disponibles en manos del Estado, se ha definido un Sistema de Priorización de Inversiones que ha permitido confeccionar la Lista Multisectorial Priorizada de Proyectos.

Los criterios de priorización tienen como objetivos fundamentales: tratar de preservar hasta donde sea posible la capacidad de inversión del Estado, buscando que asegurar la prosecución y culminación de los grandes proyectos de desarrollo nacional, y reorientar la inversión pública, hasta donde sea posible, a la implementación de proyectos de bajo costo, rápida maduración y vinculados a la satisfacción de las necesidades sociales urgentes de la población.

Se ha definido los siguientes proyectos con sus respectivos criterios, que se evalúan de acuerdo a un puntaje establecido:

/Proyectos Destinados

Proyectos Destinados a la Producción	Proyectos de Infraestructura Económica Orientados a dar Apoyo a Actividades Productivas	Proyectos de Infraestructura Económico-Social Orientados a dotar de Servicios requeridos por la población
Criterios	Criterios	Criterios
-Plazo de ingreso a la producción	-Plazo de ingreso a servicio	-Plazo ingreso a servicio
-Eficiencia de la Inversión	-Apoyo a la producción	-Localización
-Capacidad integradora del proyecto	-Empleo en Operación	-Empleo en Operación
-Ahorro y/o generación de divisas	-Empleo en Ejecución	-Empleo en Ejecución
-Procedencia de los insumos	-Servicio de la Deuda	-Orientación del Servicio
-Empleo de producción	-Localización	-Servicio de la Deuda
-Empleo de ejecución	-Integración Nacional	
-Localización		
-Servicio de la Deuda		

/Con fines

Con fines de presupuestación, en términos de la inversión comprometida se considera en forma jerárquica el siguiente procedimiento:

- Proyectos en actual ejecución con endeudamiento interno y/o externo concertado.

- Proyectos en ejecución con financiamiento externo no concertado. A la vez esto se subdivide en: proyectos que se vienen ejecutando pero sólo con la contrapartida nacional y requieren financiamiento externo, y proyectos que requieren ampliar el financiamiento externo y que aún está por concertar.

- Nuevos proyectos que pueden incluir:
  - Proyectos en la etapa de Estudios Definitivos (D) en actual ejecución o ya concluidos.
  - Proyectos en la fase de Pre-Inversión: Preliminar (P), Pre-factibilidad (PF) y Factibilidad (F).
  - Proyectos cuyos estudios a cualquier nivel se iniciarían en 1979 (nuevas iniciativas de inversión).

Esta es una apretada síntesis de la forma como el Sistema Nacional de Planificación enfrenta la asignación de los recursos en la crisis actual, desde la relación plan-presupuesto. Obviamente, aún cuando se han realizado interesantes avances a fin de estrechar esta relación, no significa que se han agotado las vías de superación.

En relación a lo anteriormente dicho, conviene señalar que se estudia establecer un nuevo concepto programático que sería el Presupuesto Base Cero (PBC).

Este consistiría básicamente en la revisión al detalle de las actividades y proyectos de cada programa a fin de otorgar mayor o menor relevancia a una determinada actividad y/o proyecto, en base a los objetivos y prioridades que establece el plan. A nivel de cada programa el PBC significaría la eliminación del gasto comprometido que supone la

/asignación de

asignación de recursos por una especie de "derecho adquirido" excepto para ciertos tipos de gasto como el servicio de la deuda pública y el pago de pensiones.

Programación de la Actividad Empresarial del Estado

Junto a la programación presupuestal, otro elemento fundamental en el proceso de asignación de recursos en el Sector Público es la programación de la actividad empresarial del Estado.

En este sentido, las empresas del Estado son instrumentos que tiene éste para orientar el proceso de desarrollo nacional y lograr la transformación de la estructura productiva de acuerdo al modelo diseñado en los Planes de Desarrollo en función del interés nacional.

Su existencia tiene como propósito conducir en forma planificada los sectores básicos de la economía a fin de garantizar la utilización racional de los recursos financieros y la dinamización de la economía en su conjunto a través de la inducción de decisiones económicas y empresariales a los otros sectores de propiedad; así como asegurar el abastecimiento de bienes y servicios básicos para la población.

Su funcionamiento se orienta a disminuir la dependencia externa de la economía nacional, evitar los efectos nocivos de los monopolios privados en sectores y actividades básicas de la economía; asegurar en la comercialización externa las mejores condiciones para la producción nacional más significativa y permitir el logro de economías de escala.

Su sistema de organización y de flujo de decisiones y recursos, debe dotar al conjunto y a cada una de estas empresas de los mecanismos que garanticen una gestión estatal con ventajas objetivas sobre las alternativas de propiedad y gestión en manos de otros sectores, haciéndolas eficientes, eficaces y dinámicas garantizando la armonización de sus decisiones y evitando la concentración de éstas y por tanto la conformación de grupos de poder en su conducción.

/La actividad

La actividad empresarial del Estado para cumplir sus objetivos se extiende con carácter de exclusividad o por lo menos de clara hegemonía, a aquellas actividades económicas que constituyan palancas de desarrollo, que permitan orientar e inducir decisiones dirigidas al desarrollo de sectores y regiones y a la conformación de la estructura productiva deseada, así como a aquéllos que garanticen la seguridad nacional entendida como bienestar social.

En este contexto su ámbito abarca:

1. El desarrollo y administración de la infraestructura conducible bajo formas empresariales.
2. Las industrias básicas y estratégicas que abarcan actividades manufactureras de insumos o bienes intermedios de vital importancia para la producción industrial, agraria o de otras actividades económicas.
3. La explotación de los recursos naturales no renovables.
4. La explotación de recursos naturales renovables altamente significativos cuya sobreexplotación conlleva a peligro de extinción.
5. El abastecimiento de bienes alimenticios básicos para la población.
6. La comercialización externa de los más relevantes productos de exportación.
7. La prestación de servicios públicos básicos: agua y desagüe, energía eléctrica, telecomunicaciones, etc.
8. La administración y control de las más relevantes fuentes de financiamiento, que permita la asignación de recursos crediticios en función a las prioridades del desarrollo.

Es en relación a lo anterior que el cumplimiento de los objetivos de la actividad empresarial del Estado se ha organizado en un sistema que:

/ - Permita

- Permita la implementación de decisiones planificadas y armonizadas globalmente, en el marco de la Política General de Desarrollo.
- Facilite la implementación directa de las políticas sectoriales.
- Facilite la armonización de las políticas regionales.
- Permita un ágil flujo de decisiones.
- Permita una gestión operativa flexible y ágil de las empresas.
- Coadyuve a la optimización del uso de recursos financieros.

b) Sector No-Público

Dado el carácter de la planificación en el Perú, imperativa para el Sector Público y altamente orientadora para el Sector No-Público, se ha diseñado, entre otros mecanismos de orientación planificada a la actividad No-Pública, el denominado Sistema de Producción Concertada, destinado a lograr progresivamente una asignación más eficiente de recursos y cuya finalidad principal es la de garantizar para la población el abastecimiento normal de un conjunto de bienes esenciales. Este mecanismo que cobra especial relevancia en épocas como la presente de crisis económica, viene aplicándose principalmente en el sector agropecuario-alimenticio.

Se concibe a la concertación productiva como una forma de política económica que tiende a reducir la importancia del libre juego de las fuerzas del mercado en la asignación de recursos necesarios para la producción y distribución de bienes y servicios esenciales (no es todo el universo productivo), entendiéndose por tales a aquéllos orientados a satisfacer las necesidades básicas de la población peruana. Mediante este mecanismo se busca asimismo lograr la concurrencia armónica (por lo menos en lo que respecta a la parte "concertable" de la producción total del país), de los diversos sectores de propiedad dentro del marco de un auténtico pluralismo económico, propósito permanente del Gobierno.

/Los objetivos

Los objetivos fundamentales que persigue el Sistema de Producción Concertada pueden resumirse en los siguientes:

- Asegurar la producción y abastecimiento de bienes esenciales, sus insumos y requerimientos críticos.

- Restringir la excesiva diversificación de la producción.

- Incrementar la producción mediante el aprovechamiento pleno de los recursos productivos tanto para el abastecimiento básico como para ahorrar y generar divisas.

En este mecanismo, el punto de partida es el elegir, a partir del universo de bienes y servicios producibles en el país, un conjunto de bienes esenciales, en base a ciertos criterios y para los que es necesario fijar metas cuantitativas cuya obtención se factibilizaría mediante la concertación productiva. Dado que resulta prácticamente imposible sujetar a programación el total de la producción nacional, resulta sumamente importante escoger que parte de esta producción debe ser concertada; por ello, la determinación de los bienes y servicios que quedan sujetos al mecanismo señalado deben escogerse atendiendo a su importancia en la satisfacción de necesidades básicas (alimentación y salubridad, vestido, vivienda y recreación). Hecho esto, se procede a organizar a los productores brindándoles el apoyo necesario (insumos, crédito, asistencia técnica, etc.) para la obtención de las metas de producción y abastecimiento de tales bienes y servicios.

La programación de la producción "concertada" se realiza necesariamente a tres niveles: macroeconómico, sectorial y microeconómico. A nivel macroeconómico, la programación abarca las condiciones de oferta y demanda de cada producto escogido, así como la cuantificación de metas correspondientes, en el marco nacional; comprende además la determinación de precios, de requerimientos financieros y de divisas, así como el análisis de los aspectos relativos a comercialización. A nivel sectorial,

/la programación

la programación sigue las pautas del análisis a nivel macroeconómico, pero introduce un mayor detalle, explicitando las particularidades propias de cada sector. Aquí resulta de especial importancia establecer con la mayor precisión posible los requerimientos de insumos y servicios y resulta un objetivo adicional, pero no menos importante, la búsqueda de un nivel de compatibilidad razonable entre los diferentes sectores que garantice una ágil coordinación intersectorial. Finalmente, en el campo microeconómico, esto es, a nivel de las unidades productivas, es donde se da la "concertación" propiamente dicha ya que es a este nivel en el cual adquieren expresión concreta los aspectos considerados en los niveles macroeconómico y sectorial. Como es obvio la programación en esta etapa requiere un gran esfuerzo de especificidad y detalle; ella, sin embargo, no constituye una etapa final en el proceso de programar la producción "concertada" ya que es menester realizar un permanente estudio de metas de acuerdo a las cambiantes condiciones predominantes en la coyuntura, lo cual otorga al proceso un carácter esencialmente dinámico.

En suma, programar y ejecutar la producción de bienes esenciales en la forma señalada exige, en particular frente a la crisis, el diseño y manejo de una política económica coherente y planificada que debe basarse en un conocimiento profundo de la realidad intersectorial y de lo que implica el manejo de cada uno de los productos sujetos a concertación. Este aspecto puede decidir el éxito o fracaso de todo el programa. El logro de las metas propuestas implica, además la confluencia de los niveles global, sectorial y regional dentro de una perspectiva que no debe únicamente limitarse a enfrentar y tratar de resolver las dificultades coyunturales que plantea la crisis sino concebirse dentro de una perspectiva más amplia, a mediano y a largo plazo.

/Política Tributaria

Política Tributaria, Arancelaria y Crediticia

Paralelamente y dentro del rol orientador de la actividad no pública que cumple el Estado, resulta fundamental el manejo que viene haciéndose de las políticas tributaria, arancelaria, fiscal y crediticia.

Mediante el manejo de los impuestos internos y de tarifas aduaneras, el Estado ha venido orientando la actividad no pública hacia la producción de bienes y servicios prioritarios. En este contexto resulta particularmente importante citar entre otras la Lista de Productos Susceptibles de Importarse, mecanismo que establece un control a las importaciones de aquellos productos cuya elaboración interna, en condiciones adecuadas, es factible.

En el campo crediticio se otorgan condiciones preferenciales de crédito, en cuanto a intereses y plazos, para aquellas producciones prioritarias, tanto a través del crédito selectivo de la banca comercial como directamente, mediante la banca de fomento.

Todo ello con el propósito de orientar el uso de recursos escasos a la producción de aquellos bienes y servicios considerados fundamentales, así como estimular la generación de actividades con amplios efectos difusores en el resto de la actividad económica.

5. Tratamiento del Sector Externo

a) Los Aspectos Reales: Tratamiento del Comercio Exterior

La política de comercio exterior en las dos últimas décadas puede dividirse en dos períodos principales: de 1960 a 1968 y de 1968 hasta el presente.

En el período 1960-1968 las medidas de política comercial responden principalmente a la favorable coyuntura internacional que se desarrolló en esos años. A partir de 1968 se observa una gradual modificación de

/la política

la política comercial que coincide con la crisis que atraviesa el sector externo en el año 1967 y con el cambio de gobierno, se caracteriza por la mayor intervención del Estado y la introducción de mecanismos de programación planificada y control del comercio exterior.

En el período 1960-1968, el país entra en un proceso de industrialización incipiente basada en una política de sustitución de importaciones y financiada por el auge de las exportaciones en el período, particularmente por el desarrollo de la industria de harina de pescado, la maduración del proyecto de Toquepala en la gran minería cuprífera y el fuerte crecimiento de los precios internacionales.

Los principales mecanismos de política comercial concordante con esta evolución fueron el arancel de aduanas utilizado fundamentalmente con el criterio de protección a la industria incipiente y las exoneraciones y/o liberaciones selectivas de la misma, usadas con fines promocionales principalmente de la actividad minera, pesquera e industrial.

La tendencia mostrada a partir de 1968 es a la mayor proliferación de liberaciones y exoneraciones en función de los objetivos de desarrollo propuesto, una mayor intervención estatal en el comercio exterior y la introducción de mecanismos tendientes a programar algunos aspectos de la actividad del sector externo.

La política cambiaria utilizada a lo largo del período 1960-1970 responde a una característica central: su estabilidad. Con excepción de la devaluación de 1967, el tipo de cambio permanece sin variaciones desde 1956 hasta 1975. Recién al final del período bajo análisis se registran sucesivas modificaciones en el tipo de cambio. Durante el período 1960-1968 se opera con un tipo de cambio único en un mercado cambiario libre; a partir de 1968 se reintroducen tipos diferenciales (giros y certificados) y en 1970 se implanta el control de cambios. Los últimos años (1975-1978) muestran la utilización de varios sistemas

/de ajustes

de ajustes y funcionamiento en el mercado de cambios hasta ahora todos de corta duración.

La anterior constituye en síntesis los ejes principales de la política empleada en el sector externo durante el período 1950-1976. Para fines del presente trabajo examinaremos con mayor detalle la evolución y características que adoptan algunos aspectos de la política de programación del sector externo.

A partir de fines de 1968 con el cambio de gobierno se inicia una tendencia hacia la implementación de medidas de control y programación de las variables del sector externo, concordantes con el objetivo de introducir mayores elementos de planificación en la conducción de la política económica del país. Las principales medidas empleadas fueron: control de cambios, estatización de la comercialización externa de algunos bienes importados y exportados y programación de las importaciones, la asignación de divisas para importación a través de juntas y comisiones estatales.

Control de Cambios

Como se ha comentado en la parte referida a Política Cambiaria, a partir de 1970 se implementa en el país un sistema extensivo de control de cambios que viene a implementar el ya existente Mercado de Certificados de Divisas. Mediante este mecanismo la totalidad de las operaciones con moneda extranjera deben realizarse, previa autorización, por medio de la banca estatal.

Esta medida tuvo entre sus principales beneficios, el control de la salida de divisas por todo concepto, facilitando en el caso de rubros individuales la racional utilización de divisas. Como ejemplo se podría citar la posibilidad de limitar el gasto de divisas por turismo en el exterior y el control del porcentaje de las remesas de utilidades efectuadas por las empresas extranjeras en el país. Adicionalmente,

/habría que

habría que señalar que a partir de la implementación de dicho mecanismo, la calidad de la información referente a utilización de divisas por la economía mejoró considerablemente.

Entre las desventajas que generó la implementación de este sistema figuran el alto costo administrativo, tanto en términos de personal dedicado directamente a implementar el sistema, como a la recopilación y procesamiento de la información resultante.

Estatización del Comercio Exterior

A partir de 1968, con el cambio de gobierno se inicia un proceso de gradual estatización del comercio exterior que llega a su punto culminante en 1977 cuando las exportaciones de las empresas del sector público representaron más del 80% de las exportaciones totales y más del 33% del total importado por el país. La comercialización externa por parte del Estado, comprendió los siguientes productos:

Exportaciones: Harina de pescado, aceite de pescado, algodón, café, cobre, hierro, plomo, plata, zinc y otros productos mineros.

Importaciones: Trigo, productos lácteos, maíz-sorgo, arroz, carnes y menestras, frijol de soya, aceite de soya, papel periódico, parafina, soda cáustica, PVC, alambrón de acero, fertilizantes, cemento, sacos de yute, licores, petróleo crudo y productos refinados.

Cabe señalar que los objetivos de las medidas de estatización fueron diversas: En el caso de la exportación se buscaba captar el excedente de comercialización para el país protegiendo a grupos de pequeños productores de los grandes monopolios de comercialización que se beneficiaban de las ventas en el exterior (como en el caso de la harina de pescado, productos de la pequeña y mediana minería y algodón). En el caso de las importaciones los motivos eran dos: evitar un encarecimiento artificial de los bienes esenciales por parte de los importadores y asegurar el abastecimiento fluído de dichos bienes hacia el mercado interno.

/Adicionalmente, estas

Adicionalmente, estas medidas permitieron sentar las bases para iniciar la programación del comercio exterior facilitando, asimismo el logro de una estrategia de comercialización externa uniforme.

Programación de Importaciones

La programación de las importaciones, como único mecanismo capaz de reducir selectivamente el egreso de divisas, presenta a la vez ventajas adicionales en tanto permite implementar con mayor efectividad la programación de la producción (mediante los programas concertados) a la vez que se constituía en instrumento de promoción del desarrollo industrial al atacar el uso excesivo de divisas por parte del aparato productivo, punto medular de su carácter desarticulado y por tanto, dependiente.

La programación de importación se implementa a nivel de empresa a partir de 1971 y a nivel de producto durante 1976 y 1977.

b) Aspectos Financieros: Rol del Endeudamiento Externo

El endeudamiento externo, dentro del rol complementario que le toca cumplir en el financiamiento global, debe concertarse en armonía con la política y los planes de desarrollo, de forma que garantice el derecho del país a fijar sus prioridades y permita mejorar la eficacia de la cooperación financiera externa frente a la problemática socioeconómica nacional que requiere un tratamiento integral.

Para lograr este objetivo y hacer del endeudamiento externo un intrumento eficaz del desarrollo del país, las acciones de política del Gobierno tienen necesariamente que considerar la determinación de las prioridades de inversión sectorial y regional, la modalidad de financiamiento, las características de los préstamos en cuanto a tipos de interés y plazos de crecimiento y de gracia, la diversificación de las fuentes de financiamiento, la eliminación de los diversos tipos de condicionamiento en la concertación de los créditos y la capacidad de pagos del país para afrontar la amortización de los mismos.

/En este

En este sentido, el financiamiento externo tiene que canalizarse, no mediante proyectos asilados de contexto, sino a través de programas globales de inversión que permitan compatibilizar las necesidades de divisas del plan de desarrollo con las prioridades del mismo. Para la conformación de los "programas" o "paquetes de proyectos" deben establecerse criterios de evaluación de los proyectos en coherencia con los objetivos básicos del plan, de tal manera que posibiliten la elaboración de indicadores económico-sociales y su ordenamiento en una escala de preferencia.

La orientación sectorial de los préstamos debe decidirse a partir de los planes de mediano plazo y no según los intereses de los proveedores. Considerándose las necesidades globales de inversión en función de los objetivos y las metas básicas de desarrollo se tienen que elaborar alternativas en base a distintos "juegos" de proyectos de naturaleza complementaria en el plano tecnológico, sectorial y regional, a ser considerados por los oferentes de liquidez internacional. Esta metodología permitirá encontrar asimismo las mejores combinaciones para la utilización de los créditos en actividades económicas productivas y rentables y en sectores de infraestructura económica y social, de tal forma que al mismo tiempo que se vigila el cumplimiento de los objetivos del despegue industrial y la obtención de rentas para la amortización de la deuda, no se descuida la implementación de la infraestructura necesaria para el desarrollo.

En lo relativo a las características de los créditos externos se debe procurar una cierta relación entre las condiciones del contrato (tipo de interés y plazos de amortización y de gracia), la naturaleza de la inversión y la rapidez de recuperación del capital. Es obvia, asimismo, la importancia de mantener una estructura interna de la deuda en la que se ponderen adecuadamente los créditos externos provenientes de los organismos internacionales y agencias gubernamentales con los de proveedores y banqueros casi siempre mucho más exigentes en plazos, tasas y condicionalmente comerciales.

/Es necesario

Es necesario, finalmente, evitar la concentración de las fuentes de financiamiento externo, con el fin de superar la vulnerabilidad y dependencia que ello implica. En este sentido, debe tenderse, de un lado, a la obtención de préstamos y líneas de créditos lo mas diversificados posibles, y, de otro, a buscar el fortalecimiento de la capacidad y el real funcionamiento multilateral de los organismos internacionales.

- Los programas de Endeudamiento Externo

Reconocido el rol que toca cumplir al endeudamiento externo y teniendo como punto de referencia los planes de desarrollo, en particular los de mediano plazo, se está diseñando programas anuales de financiamiento externo dentro de los planes de corto plazo. En ellos se considera las necesidades globales de recursos financieros externos desde el punto de vista de las inversiones proyectadas y de los requerimientos de balanza de pagos.

Se ha confeccionado un cuadro orientador (véase el cuadro adjunto) para la elaboración del programa de financiamiento externo básicamente estructurado a partir de los principales rubros de la balanza de pagos, reordenados para conseguir una mejor visualización del problema en cuestión.

El punto de partida de los valores de exportación, los que determinan en función del PBI, de los saldos exportables por sectores y de las previsiones de precios internacionales de nuestros productos. A estos valores se les resta las obligaciones financieras tanto públicas como privadas a fin de obtener las disponibilidades de divisas para importar. De otro lado, como variable relativamente exógena, se calcula las necesidades de importación a partir de la determinación de los requerimientos externos de los distintos sectores de la actividad económica nacional y teniendo en cuenta además el nivel de precios internacionales vigente. La diferencia entre la disponibilidad de divisas para importar y las necesidades de importación constituye lo que se denomina "saldo por financiar".

Prevista la parte privada del financiamiento externo, es decir, los ingresos por inversión directa y por préstamos privados, los que resta del "saldo por financiar" corresponde al financiamiento del sector público.

/Ahora bien,

Ahora bien, en este punto se requiere conocer el programa detallado de inversión pública y de la parte susceptible de ser financiada externamente. Este programa tiene que guardar relación obviamente con las metas de PBI, exportación e importación del Plan. Determinado el monto global del financiamiento externo del programa de inversión pública, se obtiene finalmente por diferencia, las "necesidades de endeudamiento externo para equilibrar la Balanza de Pagos", facilitándose de esta manera la definición de una política al respecto. Según el monto de estas "necesidades" y la situación externa y financiera del país se optará por una política de nuevo endeudamiento (préstamos de apoyo a la balanza de pagos, refinanciaciones, etc.) o por la pérdida de reservas internacionales.

/ANEXO

ANEXO

DISPONIBILIDAD DE DIVISAS PARA IMPORTAR Y NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

1. Ingresos por Exportación de Bienes y Servicios (Exportación de Bienes)

2. Servicios Financieros de los Préstamos del Sector Público 1/ (Servicio de la Deuda Pública) (Serv. Deuda Púb./Export.Bienes)

3. Pagos de Renta y Amortización del Capital Privado Extranjero 2/ (Renta Neta de Inversión Privada) (Amortización de Prést.Privados)

4. Disponibilidad de Divisas para Importación (1-2-3)

5. Necesidades de Importación de Bienes y Servicios (Necesidades de Importación de Bienes) (Disponibilidad para Importar/ Necesidades para Importar)

6. Saldo por Financiar (5-4=7+8+9)

7. Ingresos de Capital Privado Extranjero 3/ (Inversión Directa) (Préstamos Privados)

8. Endeudamiento Externo para Inversión Pública

9. Necesidades de Endeudamiento para equilibrar Balanza de Pagos

---

1/ Renta Neta de Inversiones Públicas más Amortizaciones de Préstamos Oficiales y Otros Préstamos del Sector Público.

2/ Renta Neta de Inversiones Privadas más Amortizaciones de Préstamos Privados.

3/ Inversión Directa más Desembolsos de Préstamos Privados.

/c) El

c) El Capital y la Tecnología Extranjeros

i) Aspectos Generales

Existe, como es sabido, una estrecha vinculación entre el proceso de acumulación económica, su destino y la especialización en el comercio internacional. En el caso peruano, la organización de la producción continúa sosteniendo nuestra tradicional vocación exportadora; por ello, no es de extrañar que la inversión se dirija a los sectores exportadores, particularmente a aquellos de exportación tradicional, para generar la producción necesaria que al ser vendida genere los recursos para conseguir en el exterior los medios productivos reclamados por dichos sectores a fin de mantener su dinamismo.

Tales sectores utilizan tecnología "de avanzada" 1/, relativamente intensiva en el factor escaso capital y por ello resultan también altamente dependientes de abastecimiento de maquinaria, equipo e insumos importados. A ello debe agregarse la presencia de "cláusulas de atadura" que restringen el uso de determinada tecnología la compra de maquinaria e insumos foráneos. Más aún, el propio flujo de inversión extranjera condiciona en significativo número de casos la compra de capital fijo que incorpora una tecnología definida.

Resulta ilustrativo consignar aquí algunos alcances que sobre estos aspectos han venido elaborándose en el Instituto Nacional de Planificación 2/:

1/ "De avanzada" respecto a la existente en otros sectores de actividad económica del país aún cuando no lo sean a nivel nacional.

2/ Ver: "Interrelación entre la Variable Tecnológica y las Variables Horizontales: Comercio Exterior, Financiamiento e Inversión". Oficina de Investigación y Capacitación, Informe N° 039-77/INP-OIC, Sept. 1977 (Versión Preliminar).

/- La existencia

- La existencia y concentración de tecnología en los sectores exportadores no ha implicado necesariamente la generación de tecnología nacional, salvo muy limitadas excepciones y en ningún caso esta generación tecnológica ha permitido producir bienes de capital.

- Se está asistiendo a la crisis del modelo basado en la sustitución "fácil" de importaciones, pero resultaría demasiado superficial creer que la causa radica en los problemas del sector externo. El problema principal parece estar en el hecho de mantener en el país una estructura productiva que no está de acuerdo a la disponibilidad tecnológica de capital y de insumos existentes. Cualquier avance en la dirección indicada parece destinado a continuar dependiendo de la compra de recursos externos.

- No obstante los esfuerzos nacionales orientados a crear una capacidad propia para elaborar internamente los medios de producción necesarios, ello encuentra muchos escollos siendo el más significativo el hecho de que tales esfuerzos se realizan a partir de recursos tecnológicos externos cuyo costo crece en la misma proporción en que crece la complejidad de la industria moderna. Lo reducido del mercado interno complica más la situación pues no permite sostener, en términos rentables, la generación interna de conocimiento tecnológico.

- En suma, todo indica que en el Perú las grandes inversiones, particularmente las extranjeras, se orientan a la producción de exportación, la cual utiliza una tecnología superior a la que rige en promedio en el país y ahorradora de mano de obra, el factor abundante.

ii) Tratamiento al Capital y Tecnología Extranjera

En 1968, las tres cuartas partes de la minería, la mitad de la pesquería, dos tercios de la explotación azucarera, así como la mitad de las plantas de procesamiento de algodón y lana estaban en propiedad de empresas extranjeras. Esto dio el control a estas empresas de aproximadamente dos tercios del total de exportaciones del país.

/Asimismo, la

Asimismo, la mitad de la banca comercial, un tercio de la manufactura y empresas claves en los campos de comunicaciones, energía y comercio estaban bajo control extranjero.

Con el advenimiento eel Gobierno Revolucionario, se inicia un cambio radical en el esquema de propiedad prevaleciente hasta 1968. Dentro del nuevo ordenamiento resulta de gran importancia al tratamiento que se otorga al capital extranjero. El objetivo general que puede desprenderse de las acciones emprendidas por el Gobierno en este campo ha sido de reducir el excesivo grado de dependencia externa que se ha venido experimentando en el país, en cuanto a tenencia de la propiedad en los sectores antes mencionados.

Reconocida la ambivalencia de la inversión extranjera. se ha buscado aprovechar el lado altamente positivo que significa el ingreso al país de recursos de capital y tecnología sin perder de vista su posible efecto negativo en términos de ahondamiento de la dependencia externa y egreso de divisas por pagos de servicios por pagos de servicios por el uso de tales recursos.

Es así que en los planes nacionales de desarrollo se ha venido enfatizando la necesidad de usar el capital extranjero con carácter complementario al esfuerzo interno y con criterio selectivo en cuanto a modalidades y sectores en los cuales debe participar. Asimismo, se resalta en los planes de desarrollo de los últimos nueve años, la necesidad de que el capital extranjero se sujete a las normas vigentes en el país. Con ello, se sitúa a la inversión directa extranjera como uno de los varios factores que, en un contexto global y dentro de una estrategia definida, actúan conjuntamente en el esfuerzo de desarrollo interno. Se deja entonces de considerar a la inversión extranjera como un asunto "aparte" que amerita un tratamiento "especial".

/En resumen,

En resumen, el Gobierno ha trazado su estrategia respecto a la inversión foránea, en el reconocimiento de que su participación es útil en la medida en que se constituya en un elemento complementario al esfuerzo nacional y, en esta forma, contribuya a mejorar nuestra tecnología e impulsar el desarrollo de industrias nuevas y dinámicas tal como se establece en los planes de desarrollo.

En atención a estos propósitos es que la política nacional en relación a la autorización para la inversión extranjera, está regida por las siguientes normas: 1/

- Que la actividad económica a la que se oriente la inversión foránea no esté adecuadamente atendida por empresas existentes, a fin de no desplazar empresas nacionales.

- Que tales inversiones se sujeten al marco prioritario de inversiones fijado en los planes nacionales de desarrollo y en las diversas leyes sectoriales.

- Que no se orienten a sectores de actividad económica reservada por el Estado para las empresas nacionales (públicas y no públicas).

- Que se constituyan con aportes provenientes del exterior o con derecho a remitirse al exterior, en las diversas modalidades fijadas por ley.

- Que se trate de ampliación de capitales siempre que esa participación no modifique la condición de nacional o mixta de la empresa.

1/ En gran medida el marco de referencia orientador está constituído por el Régimen Común de Tratamiento al Capital Extranjero y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, propuesto a los países que constituyen el Grupo Andino, mediante la Decisión 24 (y conexas) de la Comisión del Acuerdo y vigente en el Perú. Las disposiciones establecidas por el Régimen Común se han venido aplicando estrictamente.

/Que sea

- Que sea para adquirir acciones nominativas de empresas de similar producción constituídas o que se constituyan en otros países de la Sub-región Andina, a las cuales se les haya asignado la exclusividad en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

Por otro lado, se puntualiza que de acuerdo a la política industrial definida por el Gobierno y expresada en la Ley General de Industrias, se determinan los sectores prioritarios reservados a la inversión nacional. Dentro de la política establecida existen un conjunto de incentivos para la inversión entre los cuales destacan los siguientes:

- Goce de los incentivos tributarios concedidos por la Ley General de Industrias y otras normas similares.

- Exoneración de impuestos, y derechos de exportación a las transferencias de los bienes de capital adquiridos en cumplimiento de programas aprobados de inversión o reinversión, que efectúen las empresas extranjeras del Grupo Andino. Por otro lado, no será exigible el pago de los derechos de importación correspondientes a dichos bienes, que hayan sido objeto de liberación.

Continuando en el marco establecido, se dan las condiciones para la adquisición de acciones de empresas del Grupo Andino:

- Las acciones serán nominativas y a favor de la persona jurídica que recibió la autorización para invertir o reinvertir.

- Los titulares de las acciones no podrán transferirlas antes del término previsto en la resolución autorizativa de la inversión y/o reinversión.

- Vencido el término, las transferencias de acciones a terceros se harán con la autorización del Ministerio de Industria y Comercio, Turismo e Integración y del Ministerio de Economía y Finanzas.

- La Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) tendrá preferencia en la adquisición de las acciones cuando sean legalmente ofrecidas a terceros.

/En cuanto

En cuanto al uso del crédito externo:

- El Crédito Externo solo estará permitido si está encuadrado dentro de los límites globales de endeudamiento del país.

- Cuando empresas extranjeras en que no participe el Estado, concerten créditos en el exterior, éste a través de sus instituciones oficiales o semioficiales se abstendrá de avalar y garantizar en cualquier forma dichas operaciones.

- Cuando el contrato se concerte entre casa matriz y filial o entre filiales de una misma empresa extranjera; la tasa de interés efectivo anual, no podrá exceder en más de tres puntos a la tasa de interés de los valores de primera clase, vigente en el mercado financiero del país de origen de la moneda en que se haya registrado la operación.

- El crédito externo es válido tanto si es en efectivo o en bienes de capital.

Por otro lado se ha definido la política a seguir en cuanto a la autorización de la remesa de moneda extranjera, para lo cual se han esbozado ciertas normas generales:

- Todo inversionista extranjero tiene derecho a remitir al exterior las utilidades, participaciones o derechos, producto de sus inversiones hasta el máximo permitido por la Ley. Asimismo, cuando se produzca la liquidación de la empresa se podrá remesar el íntegro del capital re-exportable, debiendo sujetarse dichas operaciones al Regimen Común y a las Leyes específicas del país.

En lo referente a las utilidades se han definido los criterios siguientes:

- Se autorizarán remesas al exterior hasta por el 20% anual de las utilidades netas comprobadas en relación a la inversión extranjera directa registrada, la misma que está constituída por el capital social más la revaluación de activos.

/- Las empresas

- Las empresas cuya producción se destina en un 80% o más a la exportación a terceros países, no estarán sujetas a la limitación del 20% mencionado, pudiendo remesar al exterior el total de sus utilidades deducidos los impuestos vigentes, pero no gozarán del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena.

- Para efectos del tratamiento sustantivo, tanto los dividendos como las utilidades están regidos en forma conjunta, diferenciándose únicamente en el procedimiento para ser remesados al exterior:

Las normas referentes a la contribución de tecnología, derecho de uso de marcas, licencias y patentes que dan lugar al pago de regalías, se ajusta al siguiente lineamiento:

- Los pagos por usó de tecnología extranjera cuyos contratos hayan sido celebrados con empresas residentes. serán autorizados por el Organismo Nacional Competente, siempre y cuando no se efectúen entre filiales o entre éstas y su casa matríz, no pudiéndose además, deducirlos por esos conceptos para efectos tributarios.

iii) Criterios de Evaluación Aplicables a la Inversión y Tecnología Extranjera

Diversos criterios se han venido considerando en el país como relevantes para calificar la conveniencia o no de aceptar inversión y tecnología extranjera, aún cuando su aplicación se ha venido orientando más bien a priorizar la importancia de determinada inversión antes que ha prohibir su entrada si ésta es acorde con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico nacional y si cumple con las normas señaladas antes. Entre tales criterios destacan:

- Criterio Plan, medida en la cual la inversión extranjera a realizar coadyuva al cumplimiento de los objetivos de largo y mediano plazo propuestos en los planes de desarrollo.

/- Rentabilidad social,

- Rentabilidad social, para lo cual se tiene en cuenta factores tales como: grado de utilización de insumos nacionales, grado de absorción de recursos humanos, etc.

- Criterio de localización, medida en la cual la inversión propicia el asentamiento de actividades de forma descentralizada y selectiva, acorde con los requerimientos de cada uno de los polos de desarrollo del país.

- Grado de Estabilidad, en función del análisis histórico del tipo específico de inversión que se plantea resulta sumamente ilustrativo conocer si la industria a la cual se quiere orientar la inversión foránea ha tenido éxito, fracasado o simplemente vegetado en otros países, si ha enfrentado exitosamente a la competencia después de un período de maduración razonable o si ha requerido protección durante mucho tiempo.

- Capacidad de Expansión, interesa conocer si la inversión extranjera es susceptible de integrarse o complementarse con otras actividades industriales existentes, si tiene aptitud para crecer horizontalmente, para generar nuevas inversiones, en cuyo caso resulta más ventajosa para el país que una inversión que genera actividades de integración vertical cuyo efecto multiplicador en el resto de la economía sea poco significativa.

En suma, se desea inversiones extranjeras que colaboren, entre otras cosas, en:

- La consecución de los objetivos nacionales de desarrollo
- La descentralización de actividades a lo largo y ancho del territorio nacional
- La generación de nuevas actividades
- La solución de los problemas de estrangulamiento socioeconómico
- La producción de exportables de algo valor agregado
- El logro del autofinanciamiento de sus actividades

/d) La

d) La Integración Económica Internacional

Uno de los mayores anhelos perseguidos por la casi totalidad de países de América Latina ha sido, desde mucho tiempo atrás, la constitución de un mercado común latinoamericano que comprendiera a todos los países de la región. Ello, como una forma de compensar los desequilibrios apreciados en sus relaciones económicas con los países relativamente más avanzados y para evitar las desventajas del aislamiento en un mundo que cada vez más tiende a organizarse en bloques de dimensiones continentales. No obstante que alguna de estas experiencias no han sido todo lo exitosas que pudieron ser, aquellas en las que el Perú ha venido participando han sido testigos de la vocación integracionista de nuestro país. Esta vocación integracionista ha cobrado vigor y amplitud en los últimos diez años, en los que se ha dado considerable importancia a la participación peruana en el proceso de integración latinoamericano, reconociéndole como un complemento necesario en el esfuerzo interno de desarrollo. Desde esta perspectiva debemos entender que los diferentes acuerdos de integración no deben aspirar a un mero logro de mejoras económicas resultado de la unión de mercados o de compromisos de similar o parecido efecto, sino que deben buscar alcanzar las metas sociales que les son inherentes. La integración representa el desafío al subdesarrollo tanto en lo económico como en lo social, lo que implica eliminar las desigualdades internas y la ruptura de la dominación externa que vulnere la soberanía de los países que se integran.

Al existir desiguales niveles de desarrollo debe mantenerse la idea que la integración espontaneamente no los reducirá, habida cuenta que las zonas y los agentes más dinámicos probablemente obtengan mayores ventajas del proceso. Así, una previsión para un reparto equitativo de los beneficios puede reducir los riesgos de incrementar las disparidades existentes. Este criterio, aplicado por igual a la ALALC, al GRAN

/y al

y al SELA [1/], debe conducir a propender que sus acciones repercutan claramente en el desarrollo de los países miembros.

Todo lo señalado requiere que los mecanismos de planificación conjunta y la coordinación de procedimientos que faciliten las tareas de programación del desarrollo, sean continuamente perfeccionados. Ellos deben orientarse simultáneamente a detectar las situaciones problemáticas que hacen que los desequilibrios estructurales de cada páís tiendan a integrar "islas de modernidad" o a sumar "mercados de cúpula" de cada uno de los países miembros en vez de tender a articular especialmente las propias economías nacionales. De lograrse lo señalado, la integración tendrá efectos más positivos en la ampliación de los mercados internos y en un desarrollo más equilibrado en cada país y en el conjunto.

Lograr una base mínima de coincidencia indispensable para la programación, en particular en el GRAN, debe continuar siendo motivación prioritaria de la armonización de políticas. En tal sentido la política de tratamiento al capital extranjero se orienta a la búsqueda de beneficios ciertos para nuestros países y no a modalidades nuevas de hegemonía de las empresas transnacionales. Paralelamente, la acción internacional del Estado Peruano continuaría manteniendo su coordinación con la de los demás Estados miembros de los Acuerdos de integración fortaleciendo su común posición y capacidad negociadora con el resto del mundo.

- El Proceso de Planificación y el Proceso de Integración

A partir del Plan de Desarrollo 1971-1975 la problemática de la integración económica latinoamericana ha venido siendo considerada como un elemento sustancial de la política nacional de desarrollo.

1/ Tres de los más importantes acuerdos de integración en los que participa el Perú:
ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
GRAN: Grupo Andino
SELA: Sistema Económico Latinoamericano

/Es importante

Es importante señalar la participación en que dichos lineamientos tuvo la entonces *Oficina Nacional de Integración*, quien formó parte de una comisión ad-hoc encargada de evaluar los avances en el proceso de integración latinoamericana y de proponer la vinculación que debiera existir entre ésta y la política nacional de desarrollo.

La integración, por su carácter, ha sido considerada como una variable de tipo horizontal, por su evidente vinculación con la problemática de los diferentes sectores productivos. Es por tal carácter que tanto en los planes globales como sectoriales existen lineamientos al respecto.

Es en tal sentido, que la vinculación que se dió desde un comienzo entre el organismo nacional de planificación y el organismo nacional de integración, permitió fortalecer la conciencia integracionista y obligó a una permanente reflexión dentro de la administración pública, a fin de identificar con claridad las ventajas y restricciones que el proceso de integración suponía, en términos de las aspiraciones nacionales de desarrollo.

Resultado de este esfuerzo es la concepción de la integración latinoamericana, y en especial andina, como una vía complementaria para alcanzar los objetivos de desarrollo.

La eficaz articulación entre la integración y la política de desarrollo se vió facilitada en el caso del Grupo Andino, por el carácter eminentemente desarrollista que éste asumió, en oposición a los esquemas tradicionales que privilegiaban el enfoque comercialista. Es por ello que los mecanismos de programación y de armonización de política recibieron el más decidido respaldo del Sistema Nacional de Planificación.

Si bien es cierto que no siempre estuvieron claramente especificadas las ventajas que la integración representaba para los diferentes

/sectores y

sectores y ramas productivas hay que destacar los avances que se han dado en este aspecto. No solamente por el hecho de que en casi todas las Oficinas Sectoriales de Planificación existen unidades encargadas de estudiar el proceso de integración, sino porque la precisión de dichas ventajas ha sido preocupación del Sistema Nacional de Planificación.

- La Integración en los Planes de Desarrollo

El énfasis que en los diversos planes se ha dado a la integración ha venido acentuándose en los últimos tiempos en reconocimiento de la importancia que para el desarrollo nacional tiene el proceso de integración, particularmente el que se da a nivel del Grupo Andino.

El Primer Plan de Gobierno (Plan Inca) planteó reforzar la participación nacional dentro de la Integración Subregional Andina y la Regional Latinoamericana. Coherente con esta orientación política, dentro de la estrategia del Plan de Desarrollo 1971-1975 se señala que la participación del país, dentro del proceso de integración latinoamericana tiene prioridad desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo, reconociéndose que la integración constituye un complemento importante para alcanzar las metas y objetivos del proceso interno de desarrollo.

En los planes bienales que operativizaron el referido plan quinquenal se dan mayores precisiones respecto a como utilizar los mecanismos integracionistas. En especial, en el Plan Bienal 1973-1974 se señala, dentro de la estrategia a seguir en el ámbito del Sector Externo, la necesidad de impulsar las relaciones comerciales con los países del Grupo Andino y se parecia el énfasis que dentro del proceso de integración deben tener los mecanismos de programación. Asimismo, en la sección dedicada a Acciones de Política de Integración Económica, se hace un análisis exhaustivo de los mecanismos del Acuerdo de Cartagena y como deben enfocarse desde la perspectiva nacional.

/El Plan

El Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978 explicita dentro de las "Políticas Multisectoriales", un conjunto de acciones específicas a implementar orientadas a priorizar las relaciones con el Grupo Andino enfatizando los aspectos vinculados con la integración fronteriza, la programación industrial, el programa de liberación y el arancel externo común, el tratamiento al capital extranjero y la armonización de políticas.

En el Plan Bienal 1975-1976, así como en el Plan 1977-1978, se especifican, los responsables administrativos de poner en práctica las acciones en materia de integración económica. Como los Planes Bienales señalados se inscriben dentro del Plan de Desarrollo 1975-1978, las acciones que contienen se desprenden de las orientaciones que se formularon en éste.

Finalmente, es importante destacar que en el Plan Túpac Amaru (Segundo Plan del Gobierno), se plantea como objetivo la "participación dinámica del país en los procesos de integración latinoamericana", estableciéndose que los objetivos de la integración deben ser considerados explícitamente en la planificación nacional. Como lineamiento se plantea también de manera específica compatibilizar la legislación industrial y arancelaria con los requerimientos del proceso de integración latinoamericana y aprovechar las ventajas comerciales que se derivan de éste.

En lo que se refiere específicamente al Grupo Andino se plantea dinamizar la programación industrial e incentivar la producción de las asignaciones recibidas en los programas sectoriales aprobados. Asimismo, se busca impulsar la integración fronteriza y participar activamente en ALALC y SELA.

Como ha podido apreciarse, las vinculaciones entre la planificación nacional y la integración, se han ido perfeccionando con el tiempo, buscando aprovechar e intercambiar las experiencias que se han gestado

/en ambos

en ambos procesos, sin embargo, no puede dejarse de mencionar la existencia de dificultades en la compatibilización de los objetivos de desarrollo y los objetivos integracionistas, que como se han señalado anteriormente presentan hoy un claro nivel de contacto.

/CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. Debido a su condición de dependientes los países de América Latina y el Perú entre ellos, se han visto afectados por la crisis económica internacional originada en los países desarrollados y trasmitida a aquellos, agudizando aún más las tradicionales desigualdades existentes entre ambos grupos de países.

2. La crisis económica internacional no es una simple crisis financiera sino que abarca el plano real, es decir la producción y distribución de bienes y servicios.

3. Parece difícil, por el momento, que las economías industrializadas pueden recuperarse rápidamente y de esta manera permitir también una recuperación económica en los países no industrializados.

4. Un rápido balance del impacto de la crisis sobre los países de América Latina, en particular las que constituyen el Grupo Andino, permite concluir que el Perú ha resultado como uno de los más afectados por ella.

5. Los efectos negativos de la crisis hacen necesaria la configuración de un nuevo orden económico internacional que ayude a los países en desarrollo a satisfacer, por un lado, sus necesidades fundamentales y por otro, la participación en mejores condiciones en el mercado internacional, tendiendo a reducir la brecha que los separa de los países relativamente más industrializados.

6. En el caso peruano, la crisis conjuga elementos de diversa naturaleza y grado de incidencia que hacen de su interpretación un fenómeno muy complejo. En su raíz se encuentran factores de orden estructural vinculados principalmente al alto grado de dependencia que, al igual que el resto de países latinoamericanos, mantiene la actividad productiva peruana respecto al sector externo.

/7. Frente

7. Frente a la problemática planteada al país por la crisis, surge la planificación como herramienta fundamental para corregir las limitaciones estructurales y superar la crisis.

8. Luego de la identificación de los rasgos principales que presenta la crisis, evidenciados mediante el mecanismo de evaluación permanente, el proceso de planificación encara la solución de ella y la posterior reactivación de la economía peruana, desde su doble carácter de imperativa para el Sector Público y altamente orientadora para el Sector No-Público.

9. En el plazo de asignación planificada de recursos, necesarios tanto para eliminar los efectos negativos de la crisis como la posterior recuperación económica, cumple papel fundamental el presupuesto público como instrumento que implementa las orientaciones derivadas de la política económica formulada en los planes, particularmente aquellos de corto plazo.

10. A ello se agrega la labor que corresponde a las empresas públicas en el logro de una acertada asignación de recursos, así como el mecanismo de "Concertación productiva" diseñando para facilitar la obtención de metas de abastecimiento de aquellos bienes esenciales cuya elaboración es responsabilidad de las empresas del Sector No-Público y finalmente, las políticas de apoyo directo e indirecto (Crediticia, Tributaria, Cambiaria, otras) para orientar la actividad económica a la satisfacción de las necesidades fundamentales del poblador peruano, particularmente en las especialmente difíciles condiciones impuestas por la crisis.

11. El reconocimiento, a lo largo del presente documento, de la importancia del sector externo, como vehículo a través del cual "pasa" la crisis desde las economías industrializadas a las periféricas, ha ameritado el análisis del tratamiento que el Gobierno Peruano ha brindado a este Sector. Desde el punto de vista real, la política de tratamiento

/al Sector

al Sector Externo ha resultado de vital importancia para paliar los efectos adversos de la crisis, resultando de particular importancia el mecanismo de programación de importaciones y la regulación de divisas. Desde el punto de vista financiero, el reconocimiento del rol que debe cumplir el endeudamiento externo ha llevado a configurar una programación del endeudamiento y refinanciación de la deuda externa que permita adecuar nuestra economía a las actuales circunstancias.

12. Por último, se ha mencionado en este trabajo, la forma como en el Perú viene tratándose al Capital y Tecnología extranjeros en el reconocimiento de su importancia como elementos complementarios al desarrollo interno sobre todo en el presente, donde la escasez de divisas plantea la necesidad de contar con este valioso apoyo siempre y cuando se ubique donde sea de mayor ayuda al esfuerzo interno por superar la crisis. Asimismo, se ha hecho mención al proceso de integración en el entendido de que existe mayor posibilidad de combatir con éxito la recesión, en grupo, antes que aisladamente, sobre todo en los actuales momentos en que los países tienden a agruparse en bloques de dimensión continental independientemente de si son o no desarrollados.

/BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

Valdés, Gabriel, "Situación del Grupo Andino en el Contexto Latinoamericano Internacional". Publicado por: Estudios Internacionales. Abril-junio 1977, N° 38 Ed. Fco. de Aguirre S.A. Buenos Aires. Santiago de Chile.

Diamand, Marcelo, "Hacia el Cambio de Paradigma Económico a través de la Experiencia de los Países en Desarrollo" Publicado por: Estudios Internacionales Julio-septiembre 1977 N° 39 Ed. Fco. de Aguirre S.A. Buenos Aires, Santiago de Chile.

Lietaer Bernard, A., "El Próximo Conflicto Norte-Sur" Comercio Exterior, marzo de 1978 Publicado por Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. México

Ferrer, Aldo, "La Crisis del Sistema Trilateral y América Latina" Comercio Exterior, julio de 1978

Boletín Semanal de la Cámara de Comercio de Lima - 17 de enero de 1975

Encuesta en la Economía: Crisis y Política Económica Apuntes, Universidad del Pacífico Año IV, N° 7, 1977

Braun, Oscar, The Present Economic Crisis August 1977 - Centro de Investigación y Docencias Económicas de México, México D.F.

Cripps, Francis The World Crisis and Problems of Expansion Centro de Investigación y Docencias Económicas A.C. (CIDE) México

/Rubio, Marcial

Rubio, Marcial, La Recesión Económica Internacional
Publicada por DESCO, 1976

Paz, Pedro, El Sistema Monetario Internacional

García Ramírez, Francisco, La Crisis Económica del Mundo Capitalista
Nuevo Rumbo, enero-febrero 1975
Año III, Vol. I, N° 6
República Dominicana

Mandel, E., La Recesión Económica del Capitalismo Internacional
Ediciones: Lucha Magisterial

Principales Aspectos de la Coyuntura Económica Internacional, INP
Lima, noviembre 1975
II-75-INP-ACI-UAI.1.014.

World Development Report, 1978
The World Bank, August 1978

Perspectivas de la economía mundial en la 2da. mitad de 1978
Comercio Exterior, agosto 1978

La Evolución Económica y Social de América Latina durante 1977. Logros y Preocupaciones - CEPAL
Comercio Exterior, febrero de 1978

Informe de Coyuntura N° 7 - Situación Económica de los Países Andinos en el Marco de la Economía Internacional 1977, agosto 1978
Sector Integración: Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración

Estudio Económico de América Latina: 1977
Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Naciones Unidas

/Valdés S., Gabriel

Valdés S., Gabriel, Situación del Grupo Andino en el contexto Latinoamericano e Internacional
Estudios Internacionales, abril-junio de 1977, pp. 27-45.

Lewis, Arthur, La Evolución del Orden Económico Internacional
"Finanzas y Desarrollo"
Set. 1977, pp.8-9

Lewis, Arthur, Los países menos desarrollados y la estabilidad.
"Finanzas y Desarrollo"
Dic. 1977, pp. 13-14.

Vuskovic, Pedro, La Reestructuración del Capitalismo Mundial y el Nuevo Orden Económico Internacional
Comercio Exterior, marzo de 1978, pp.262-266.

Díaz, Carlos A., Relaciones Norte-Sur
Estudios Internacionales N° 37, enero-marzo 1977, pp.3-44.

Massad, Carlos, La Revolución de los Banqueros en la Economía Internacional: Un Mundo sin Sistema Monetario
Revista de la CEPAL, segundo semestre de 1976.

Bermúdez, Augusto y Rojo, Juan Notas sobre el Nuevo orden Económico Internacional
Nueva Sociedad N° 22, enero-febrero 1976, pp. 58-74.

Raymond, Nicholas En Busca de un Nuevo Orden Económico
Visión, et. sep. de 1977, pp. 6-16.

The Third World Forum: Proposals for a New International Economic Order
México, agosto de 1975.

Plan de Mediano Plazo, Caracterización de la Problemática y Proyecciones 1978-1982; Instituto Nacional de Planificación;
Informe N° 016-78/INP-APE, 24-6-78.

Diversos documentos elaborados por el Sistema Nacional de Planificación.

PERU III

SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION: ORGANIZACION Y FUNCIONES

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION: ORGANIZACION, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

I. ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

Los antecedentes de la Planificación en el Perú se encuentran en experiencias importantes en materia de elaboración de proyectos y programas que fueron ejecutados en distintas reparticiones públicas del Gobierno Central y sub-sector público independiente. Estas referencias son importantes para la comprensión de la evolución de la Planificación en nuestro país.

En primer lugar, y como experiencia más remota de Planificación, se tiene la creación en noviembre de 1952, de una Comisión que tuvo por objeto coordinar, revisar y aprobar los planes de irrigación, caminos y colonización en sus aspectos técnicos, económicos y financieros, y cuya ejecución se realizaría con créditos del exterior. Dicha Comisión estuvo constituida por los Ministros de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas y Agricultura. Estuvo facultada para contratar servicios de consultoría; y todo proyecto gubernamental con financiamiento externo requería de su aprobación. Se encargó asimismo de presentar los estudios definitivos a las instituciones crediticias del exterior para gestionar su correspondiente financiamiento.

El propósito del Gobierno al crear esta Comisión fue de dotar al país de un Organismo que pudiera viabilizar la ejecución de proyectos elaborados dentro del plan de reconstrucción económico nacional y que por su magnitud requerían de capitales del exterior.

En segundo lugar, mediante Decreto Supremo N° 90 de agosto de 1955 se ampliaron las funciones de la Comisión anteriormente citada, dándosele mayor cobertura. En efecto, toda gestión de financiamiento externo de

/las entidades

las entidades del Sector Público Nacional, o de particulares con garantía del Estado, debían ser efectuadas a través del Ministerio de Hacienda y Comercio y bajo dictamen de la mencionada Comisión. Esto se explica en razón del desorden existente en la canalización de solicitudes de créditos externos motivados por el desarrollo de las operaciones financieras por parte de entidades públicas y privadas que requerían una mejor atención y el manejo programado correspondiente.

En tercer lugar, se tiene la creación de la Comisión Técnica de Inversiones, en agosto de 1958, integrada por representantes de los Ministerios de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencial Social, Educación Pública y la Secretaría del Fondo Nacional de Desarrollo Económico. Las funciones que se le asignaron fueron: Estudio de Planes de Inversión Pública, coordinación de la Política Financiera y Económica con el Programa de Inversiones Públicas; estudio de recursos requeridos y financiación adecuada, tanto interna como externa, y el asesoramiento a la Comisión de Irrigación, Caminos y Colonización.

Esta Comisión Técnica de Inversiones constituye el intento por parte del Gobierno de coordinar en forma inmediata los planes de inversión con la política financiera, con el objeto de realizar dentro de la brevedad posible, importantes proyectos de obras reproductivas.

En cuarto lugar, puede citarse el Plan Regional para el Desarrollo del Sur, elaborado con ocasión de la sequía de fines de la década de 1950, y que contó con el apoyo de la cooperación internacional. Este Plan, que respondía a una situación de emergencia regional, incidió básicamente en aspectos de diagnóstico, no constituyendo un conjunto orgánico de planteamientos en torno a la planificación, pese a que se lograron identificar algunos proyectos de inversión.

/En quinto

En quinto lugar, se tiene la contratación de la firma Arthur D. Little por el Gobierno Peruano, a fines de la década del 50, para que realizara un estudio para facilitar el desarrollo industrial a nivel nacional. Este estudio sirvió de base a la elaboración de la Ley de Promoción Industrial de 1959, cuyo modelo básicamente era de sustitución de importaciones y que preconizara un rol más activo del Sector Público en el desarrollo del país.

En sexto lugar, se puede mencionar el Plan Perú-Vía. Se efectuó en 1960 por el Ministerio de Fomento y Obras Públicas, y contemplaba el desarrollo agrícola, industrial, hidroeléctrico y minero de una importante zona del centro del país. El Plan Perú-Vía tuvo como objeto presentar una alternativa a los planteamientos de redistribución de la tierra y la meta más clara que se obtuvo fue el diseño del Proyecto de la Central Hidroeléctrica del Mantaro iniciada poco después.

En séptimo lugar, cabe mencionar como antecedente significativo la constitución del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) en el año 1950, como respuesta a los requerimientos de la Defensa Nacional, que exigieron desde una perspectiva académica, el desarrollo de conceptos métodos y técnicas ligadas a los métodos y técnicas de la planificación.

En octavo lugar, es necesario mencionar también, la influencia significativa que tuvieron los acuerdos tomados en la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social reunido en Punta del Este, Uruguay en agosto ee 1961, mediante el cual los países latinoamericanos participantes convinieron en implantar o fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social, postulando el llamado desarrollo por etapas y la reforma de la Administración Pública.

En noveno lugar, se tiene la creación en 1961 de la Oficina Central de Estudios y Programas dentro del Ministerio de Hacienda y Comercio,

/que viene

que viene a ser el antecedente más inmediato del INP. Fue encargada de determinar prioridades de programas de desarrollo; preparar planes anuales de inversión; coordinar la inversión con la política económica y financiera y coordinar la asistencia técnica en el campo del desarrollo económico y social. Este organismo se creó conforme a lo acordado en la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social, reunido en Punta del Este, Uruguay.

Finalmente, cabe destacar la tarea realizada por el Banco Central de Reserva del Perú al formular, por encargo de la Oficina Central de Estudios y Programas, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú: 1962-1971. El Plan contiene tres partes: En la primera, se elabora un diagnóstico; en la segunda, se establece las bases del Plan; y en la tercera, se presenta el Programa de Inversiones del Gobierno Central y del Subsector Público independiente.

II. LA INSTITUCIONALIZACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

La planificación en el Perú se institucionalizó en función al reconocimiento de que su tarea supera el concepto de programación del crecimiento económico con el cual se inició. En la actualidad se concibe a la planificación como un proceso racionalizador del desarrollo económico y social, destinado tanto a elevar la producción de bienes y servicios como a realizar las reformas estructurales que conducirán al país hacia una sociedad más justa en el orden interno, y soberana en el orden internacional, basada en nuestros propios recursos y potencialidades.

En el proceso de toma de decisiones, la planificación dispone de órganos y funciones en el ámbito político y técnico. En el ámbito de decisión política toma parte el Jefe del Instituto Nacional de Planificación que tiene rango de Ministro de Estado. En el ámbito técnico participan los Vice-Ministros o Directores Superiores y demás funcionarios del Sistema Nacional de Planificación desde una perspectiva esencialmente técnica.

1. La creación del Sistema Nacional de Planificación

El Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social se constituyó mediante D.L. N° 14220, del 19 de octubre de 1962. Este Sistema está conformado por: el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Instituto Nacional de Planificación, el Consejo Consultivo de Planificación, las Oficinas Sectoriales de Planificación y las Oficinas Regionales de Planificación. A esta estructura formal básica, se añaden otras instancias de coordinación que garantizan la articulación del Sistema Nacional de Planificación con el conjunto de entidades de nivel político como técnico del aparato gubernamental. Entre estas instancias cabe destacar el despacho del Jefe del Instituto Nacional de Planificación, en tanto que Jefe del Sistema con rango de Ministro, con el señor Presidente de la República; la participación del INP en las Comisiones

/Interministeriales tales

Interministeriales tales como: la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) y la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

Asimismo, el INP está vinculado al Sistema de Planificación de la Defensa a través de la Comisión Interministerial de Seguridad Nacional (CISN).

1.1. Organos del Sistema Nacional de Planificación

a) El órgano de mayor jerarquía del Sistema Nacional de Planificación es el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, encargado de proporcionar las orientaciones políticas que requiere el proceso de planificación. Actualmente, dicho Consejo está constituido por el Presidente de la República, los Ministros de Estado, el Jefe del Instituto Nacional de Planificación, el Presidente del Banco Central de Reserva y el Presidente del Banco de la Nación.

Posteriormente, en el D.L. 17532, Ley Orgánica de la Presidencia de la República, se establece que el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social y el Instituto Nacional de Planificación dependen directamente de la Presidencia de la República. Este dispositivo legal explicita aún más las funciones del Consejo de Desarrollo Económico y Social en términos de orientar la política de desarrollo económico y social del país.

b) El Instituto Nacional de Planificación, es el organismo central del Sistema Nacional de Planificación. Tiene a su cargo la función técnica de asesoramiento en la orientación y conducción de la política de desarrollo económico y social del país.

/El Instituto

El Instituto está bajo la autoridad de un funcionario con rango de Ministro de Estado, quien forma parte del Consejo de Ministros.

c) El Consejo Consultivo de Planificación, es el órgano en el cual se da participación al Sector No Público en la discusión de la política nacional de desarrollo.

d) Las Oficinas Sectoriales de Planificación son entidades de asesoramiento que existen en los Ministerios, a excepción de aquéllas vinculados al Sistema de Planificación de la Defensa y al de Relaciones Exteriores.

Estas Oficinas Sectoriales coordinan con otras similares en los demás niveles del sector. Así se articulan con oficinas de programación de las entidades del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas y Empresas Públicas en los diferentes Sectores Administrativos, manteniendo una relación funcional con el Instituto Nacional de Planificación, a través de las Directivas Técnicas y Administrativas que éste imparte al Ministerio correspondiente.

Las Oficinas Sectoriales de Planificación tienen como función principal elaborar los Planes de Desarrollo Sectoriales y participar en la elaboración del Presupuesto Público correspondiente, así como analizar y evaluar periódicamente la ejecución de los mismos.

El Ministerio de Economía y Finanzas participa en el Sistema Nacional de Planificación a través de las Direcciones Generales de Asuntos Económicos y Financieros y de Presupuesto Público, con lo cual se garantiza una adecuada vinculación entre la programación real y financiera.

e) Las Oficinas Regionales de Planificación son entidades que dependen directamente del Instituto Nacional de Planificación. Están

/encargadas de

encargadas de coordinar la acción del Sector Público dentro de un ámbito regional específico, formulando los correspondientes planes regionales. En general, estas oficinas reproducen a nivel de las diferentes regiones, las mismas atribuciones conferidas al Instituto Nacional de Planificación.

En los casos donde existe un Organismo de Desarrollo Regional, como ORDELORETO y ORDENORCENTRO, estas oficinas están adscritas a dichos organismos y tienen por lo tanto una relación funcional con el INP.

1.2. Mecanismos de Coordinación del Sistema

Los lineamientos de política y las coordinaciones técnicas necesarias para la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo se realizan a través de la Comisión Nacional del Plan y la Comisión Ejecutiva del Plan.

a) Comisión Nacional de Plan, está integrada por el Jefe del Instituto Nacional de Planificación, que la preside, los Directores Superiores de los Ministerios integrantes del Sistema Nacional de Planificación, los Presidentes de las Comisiones Regionales del Plan y los Directores Superiores de los organismos con rango ministerial. Esta Comisión Nacional tiene como funciones:

i) Coordinar los esfuerzos del Sector Público en la elaboración del Plan Nacional;

ii) Aprobar, previa deliberación, los documentos de síntesis que le presente la Comisión Ejecutiva del Plan;

iii) Aprobar, previa deliberación, el Anteproyecto del Plan elaborado por la Comisión Ejecutiva y acordar su elevación como proyecto al Consejo de Ministros.

/b) Comisión

b) Comisión Ejecutiva del Plan, está integrada por el Director Técnico del Instituto Nacional de Planificación, quien la preside, y por los Jefes de las Oficinas Sectoriales de Planificación de los Ministerios pertenecientes al Sistema y organismos con rango ministerial. Esta Comisión Ejecutiva del Plan tiene por misión:

i) Orientar el proceso de formulación del Plan

ii) Compatibilizar entre sí los diversos aspectos globales, sectoriales y regionales

iii) Servir de mecanismo de coordinación, en el interior del Sistema Nacional de Planificación en las tareas del Plan

iv) Elaborar el Anteproyecto del Plan y acordar su elevación a la Comisión Nacional del Plan.

Las coordinaciones de carácter técnico que viabilizan a mayor nivel de detalle el desarrollo de las tareas relacionadas con el Plan, se efectúan en Comisiones de propósito específico que son:

c) La Comisión Económico-Financiera, encargada de proponer la política económica y financiera y de formular los correspondientes presupuestos y programas (financiero, del sector externo, etc.). Esta Comisión está integrada por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Planificación.

d) La Comisión Ejecutiva de Planificación Presupuestaria, presidida por el Director General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas e integrada por los Coordinadores de Planificación Económica y de Programación de Inversiones del Instituto Nacional de Planificación y los Directores

/Generales de

Generales de Asuntos Económicos y Financieros y de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Esta Comisión tiene por funciones orientar y coordinar las tareas de formulación del Presupuesto del Sector Público Nacional y de asegurar que éste sea un instrumento eficaz de la política nacional de desarrollo.

e) Las Comisiones Sectoriales, que se constituyen en cada uno de los Ministerios y Organismos del Sistema Nacional de Planificación, con el objeto de proponer el correspondiente Plan Sectorial a la Comisión Ejecutiva del Plan. Este Plan incluye la política sectorial de desarrollo, metas y acciones de política identificando la responsabilidad administrativa dentro del Ministerio u Organismo y el programa de inversión respectiva. Actúan como Secretarías Técnicas de estas Comisiones las respectivas Oficinas Sectoriales de Planificación.

f) Las Comisiones Especiales del Plan, tiene como función básica complementar la perspectiva sectorial en los ámbitos multisectoriales, y son establecidas por directiva del Primer Ministro a propuesta del INP (p.e. Empleo, Acondicionamiento del Territorio, Ciencia y Tecnología, Relaciones Internacionales).

g) Las Comisiones Regionales, constituidas en cada una de las Regiones, son presididas por los Presidentes de los Comités de Desarrollo Regional e integradas por los jefes de las Oficinas Regionales de Planificación y por los funcionarios de mayor jerarquía de cada Ministenio u Organismo integrantes del Sistema Nacional de Planificación. Tiene como función proponer a la Comisión Ejecutiva del Plan el correspondiente Plan Regional.

/1.3. El

1.3. El Instituto Nacional de Planificación, Funciones y Organización

1.3.1. Funciones del INP.

Las funciones asignadas al INP, tanto en la norma de creación del SNP como en otros dispositivos legales que se han dado en los últimos años, son las siguientes:

a) Formula y evalúa los Planes de Desarrollo de largo, mediano y corto plazo.

b) Orienta y coordina, mediante directivas técnicas, la formulación y evaluación de los planes sectoriales y regionales de desarrollo.

c) Informa al Consejo de Ministros sobre la situación económico-social del país, proponiendo las medidas pertinentes para cumplir los objetivos de los Planes.

d) Participa en la formulación y evaluación del Presupuesto del Sector Público.

e) Asesora a los diferentes órganos estatales en asuntos Económicos y sociales vinculados a la política de desarrollo y a la política de transformación de la estructura del Estado.

f) Asesora en asuntos internacionales relativos a la política de desarrollo.

g) Elabora el Programa Nacional de Inversiones Públicas y hace previsiones de la Inversión no Pública, todo ello en coordinación con los diferentes sectores de la actividad económica y el Ministerio de Economía y Finanzas.

/h) Elabora

h) Elabora normas para la formulación de estudios de proyectos de inversión y los evalúa en coordinación con los diferentes órganos sectoriales y regionales del Sistema Nacional de Planificación.

i) Se encarga de coordinar y evaluar toda la cooperación técnica internacional que recibe el país.

j) Formula y evalúa la Política de Organización del Territorio.

k) Participa en la formulación y evaluación de las políticas de Informática y Estadística.

l) Promueve, orienta y ejecuta programas de investigación y de capacitación en Planificación del Desarrollo.

1.3.2. Organización

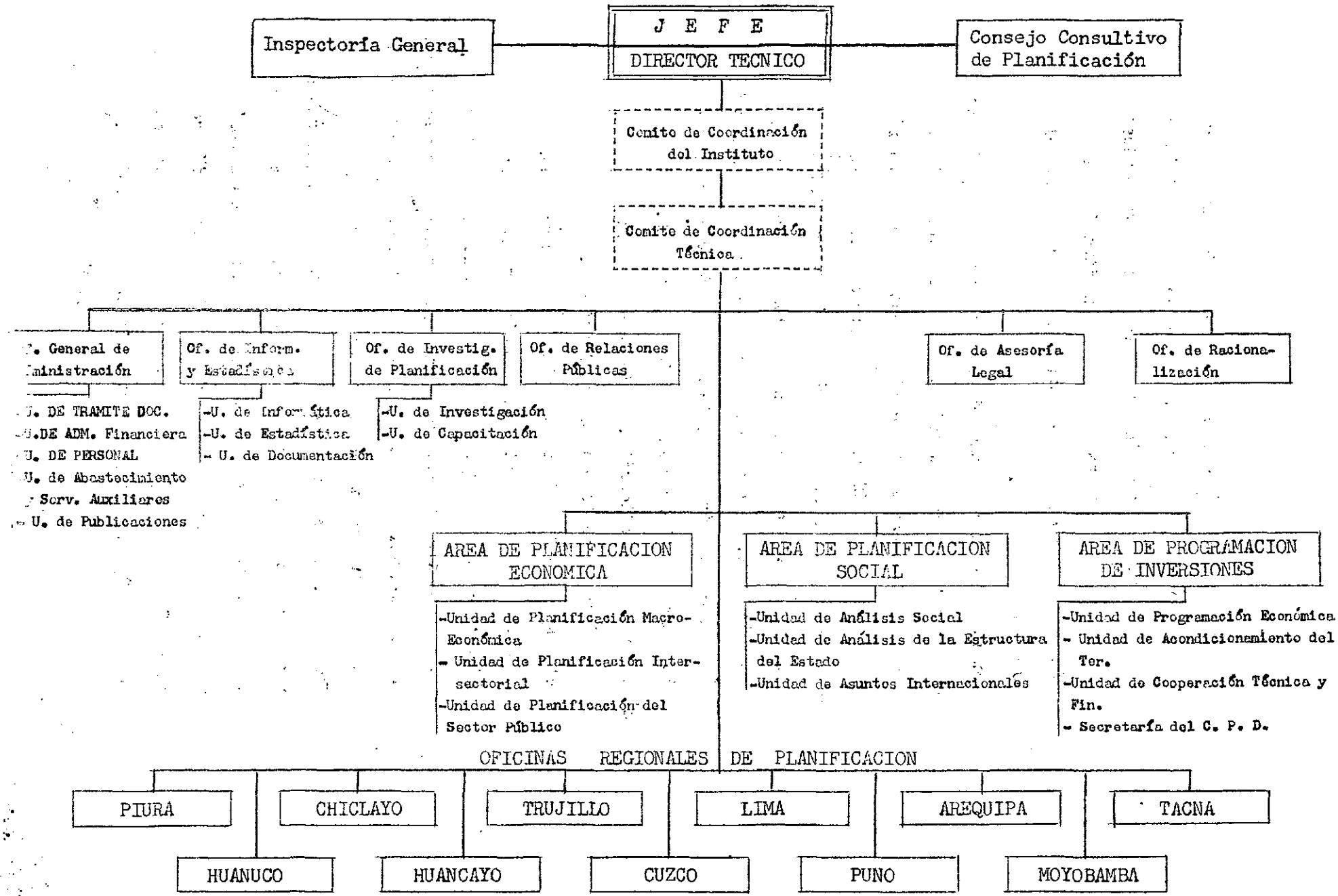
La organización del INP ha sufrido diversas modificaciones en el transcurso de los años, siendo la estructura actual la estipulada por el Reglamento de Organización y Funciones vigente. La estructura orgánica actual se muestra en el Cuadro 1.

a) Alta Dirección. Tal como se observa en dicho cuadro, el INP está dirigido por la Alta Dirección constituída por la Jefatura y la Dirección Técnica, así como por sus respectivos asesores.

La Jefatura es la máxima autoridad del Instituto y tiene la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las funciones asignadas siendo la portadora de la orientación política de la organización y representando al INP en los más altos niveles de decisión política. El Jefe del INP es nombrado por y depende directamente del Presidente de la República. Tiene el rango de Ministro de Estado.

/Cuadro 1

ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION



El Director Técnico es el funcionario de carrera, con rango de Director Superior, y por delegación del Jefe del INP dirige, coordina y controla las actividades técnicas y administrativas de la Institución, de Acuerdo a las directivas políticas señaladas por el Jefe del Instituto.

Existe, además un órgano de control a cargo del Inspector General, quien depende directamente del Jefe del INP.

b) Como órgano consultivo, el Reglamento de Organización y Funciones del INP prevé la existencia del Consejo Consultivo Nacional de Planificación de acuerdo a lo estipulado por el Decreto Ley Nº 14220. Dicho Consejo Consultivo tiene por función implementar la participación del Sector No Público en la elaboración y discusión de los Planes de Desarrollo Económico y Social.

c) Organos de Coordinación. Existen dos instancias de coordinación de trabajo en el Instituto.

El Comité de Coordinación del INP, está conformado por el Jefe del INP, el Director Técnico, el Coordinador Adjunto a la D.T., y los Coordinadores de Areas y Oficinas. En este Comité la Jefatura transmite las directivas emanadas de la Presidencia de la República y del Consejo de Ministros, dando las orientaciones generales para el trabajo del Instituto. Asimismo, en esta instancia la Alta Dirección recoge los planteamientos de los miembros del Comité y se informa del avance en los principales trabajos, así como las dificultades encontradas en la realización de los mismos, en particular en lo que involucra relaciones con otros organismos del Sector Público y No Público.

/El segundo

El segundo nivel de coordinación se da en el Comité de Coordinación Técnica del Instituto en el cual participan la Dirección Técnica y los Coordinadores de Areas y Oficinas, a fin de tratar aspectos técnicos o administrativos relacionados con el trabajo del INP, en particular en lo que requiere la labor conjunta entre las Areas y Oficinas.

d) Los órganos de línea del INP responden a los diferentes aspectos de la planificación; ellos son: el Area de Planificación Social, el Area de Planificación Económica y el Area de Programación de Inversiones.

Las responsabilidades de trabajo de los órganos de línea son los siguientes:

- El Area de Planificación Social, es la encargada de proponer la concepción social de los planes de desarrollo, en cuya formulación y evaluación participa. Para desempeñar sus funciones cuenta con tres Unidades: la Unidad de Análisis Social, la Unidad de Análisis de la Estructura del Estado y la Unidad de Asuntos Internacionales.
- El Area de Planificación Económica, es la encargada de proponer la concepción económica de los Planes de Desarrollo en cuya formulación y evaluación participa. Para desempeñar sus funciones cuenta con tres Unidades: La Unidad de Planificación Macroeconómica, la Unidad de Planificación Intersectorial y la Unidad de Planificación del Sector Público.
- El Area de Programación de Inversiones, es la encargada de elaborar el programa de inversiones de los Planes de Desarrollo en cuya formulación y evaluación participa,

/evalúa los

evalúa los proyectos de inversión, y formula la política de acondicionamiento del territorio y de cooperación técnica internacional. Para desempeñar sus funciones cuenta con tres Unidades: la Unidad de Programación y Evaluación, la Unidad de Acondicionamiento del Territorio y la Unidad de Cooperación Técnica y Financiera.

e) Los órganos de apoyo responden a las líneas de trabajo en las que las Areas requieren un apoyo especializado.

- La Oficina de Investigación y Capacitación es la encargada de realizar y promover las actividades de investigación y capacitación relacionadas con la planificación del desarrollo; para desempeñar sus funciones cuenta con dos Unidades: la Unidad de Investigación y la Unidad de Capacitación.
- La Oficina de Informática y Estadística es la encargada de promover, dirigir y ejecutar las aplicaciones de la Informática, la Estadística y la Documentación para la Planificación del Desarrollo. Esta Oficina cuenta con tres Unidades: la Unidad de Informática, la Unidad de Estadística y la Unidad de Documentación.
- La Oficina General de Administración es la encargada de programar, organizar, dirigir, coordinar, controlar, supervisar y evaluar los recursos administrativos en apoyo del Pliego del INP, así como de aplicar las normas establecidas en los Sistemas de Personal, Contabilidad Pública, Presupuesto, Abastecimiento, Control y Patrimonio, para los asuntos de su competencia. Para desempeñar sus funciones cuenta con cinco Unidades: La Unidad de Administración Financiera,

/la Unidad

la Unidad de Administración de Personal, la Unidad de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares, la Unidad de Publicaciones y la Unidad de Trámite Documentario.

f) A nivel regional existen las Oficinas Regionales y Oficinas Zonales de Planificación que son los órganos desconcentrados del INP, a través de los cuales desarrolla sus funciones en todo el territorio nacional.

1.4. Organización Sectorial

En cada Ministerio u organismo con rango ministerial existe una Oficina de Planificación, encargada de dirigir el proceso de planificación sectorial (o institucional, o sistemática en su caso) de acuerdo a las normas técnicas emitidas por el INP. Depende jerárquicamente del Ministro o Jefe de la institución respectiva.

La organización sectorial es variada en función de la naturaleza de la actividad sectorial. Cuando los órganos de ejecución sectorial se desarrollan a nivel de empresas, la coordinación sectorial se establece a través de la participación en Directorios y/o a través de las Gerencias de Planificación; cuando la ejecución se da a través de los mismos órganos de línea del Gobierno Central, la coordinación es entre las Oficinas Sectoriales de Planificación; y en los niveles de ejecución se da a través de las Oficinas de Programación.

III. EL PROCESO DE PLANIFICACION

Considerando su rol asesor, el Sistema Nacional de Planificación ha desarrollado y actualizado permanentemente las diversas etapas del proceso de planificación, las mismas que han considerado tanto el horizonte temporal: largo, mediano y corto plazo, como la cobertura: nacional, sectorial y regional.

Como fases importantes del proceso se tiene: el diagnóstico, la formulación de planes y programas, la evaluación de planes y programas, y, la reformulación y/o reprogramación. A continuación presentaremos los aspectos esenciales de dichas etapas, que desarrollados secuencialmente permiten obtener un conocimiento de los problemas del país y el seguimiento de la conducción de la política nacional de desarrollo.

En el Diagnóstico , se trata de ubicar en forma ordenada y priorizada los principales problemas y posibilidades de desarrollo nacional; la explicación de sus causas; la determinación de las principales características tendenciales de la población, sociedad y economía, la contrastación de causas y tendencias con las opciones de Desarrollo Nacional; el dimensionamiento de restricciones y posibilidades, en función de cada horizonte temporal (largo, mediano y corto plazo), de manera de tener una imagen de conjunto de la sociedad y la economía peruana.

En la fase de Formulación de Planes, interesa la determinación de la concepción a carácter del Plan, las situaciones a alcanzar (objetivos), las orientaciones para el logro de objetivos (políticas) y las acciones que concreten los esfuerzos para lograr nuevas situaciones (estrategias).

En la fase de la Formulación de Programas, interesa la asignación de recursos humanos materiales y financieros y la racionalización de procedimientos y mecanismos de operación del Sector Público. Entre los

/principales programas

principales programas desarrollados tenemos: Programa de Inversiones de desarrollo regional, monetario, de caja, comercio exterior, etc.

En la fase de Evaluación de Planes y Programas, se trata de medir el avance de las acciones, la capacidad de orientación de las políticas, el nivel de satisfacción de las nuevas situaciones (estrategias, políticas y objetivos). Asimismo se trata de establecer las previsiones de cumplimiento de las acciones y objetivos y la verificación de la correcta asignación de recursos humanos, materiales y financieros.

En la fase de la Reformulación y/o Reprogramación, se toma la experiencia de las fases anteriores y se establecen las modificaciones pertinentes. Se reformula cuando se cambian o precisan objetivos y políticas y se reprograma cuando, manteniendo los objetivos y políticas, se alteran -restando o ampliando- los recursos asignados.

IV. PLANES EN VIGENCIA

Los Planes de Desarrollo en vigencia son: Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo, el Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978, y el Plan de Desarrollo 1978-1979.

Síntesis del Contenido de los Planes

1. Estrategia a Largo Plazo

La "Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo" fue aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social el 19 de noviembre de 1968. Este documento presenta los grandes propósitos del desarrollo nacional definidos como:

a) Lograr un desarrollo que permita la integración de la población nacional, reduciendo la marginalidad social y brindando posibilidades efectivas a la mayoría de los peruanos.

b) Asegurar un amplio mercado interno que haga posible la participación creciente de la población en el proceso de desarrollo nacional.

c) Lograr una mejor distribución de la población dentro del espacio económico del país, evitando así las actuales tendencias de concentración creciente en la zona costera, particularmente en el centro metropolitano, mediante la formación de polos compensatorios de desarrollo en regiones estratégicas, en torno a una constelación de recursos naturales integrados.

d) Alcanzar una transformación interna de las estructuras que elimine los obstáculos institucionales al desarrollo y asegure una mayor participación de la población en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales.

e) Modernizar y capacitar técnicamente al Estado, para convertirlo en el verdadero promotor del desarrollo nacional, en beneficio

/de las

de las distintas regiones del país y de los estratos sociales más necesitados.

f) Conquistar para el país una posición acorde a su importancia en el concierto de los países latinoamericanos, participando en el proceso de integración regional, y contribuyendo a su fortalecimiento y recibiendo de él los estímulos necesarios para un mayor crecimiento económico.

g) Lograr la suficiente capacidad para movilizar excedentes financieros hacia la inversión y hacer posible la construcción de la infraestructura necesaria y la promoción de la agricultura, la minería y la industria nacional.

h) Desarrollar la potencialidad cultural, que la tradición del país ha acumulado a través de su milenaria cultura, creando módulos de vida identificados con un sistema de valores nacionales y una sólida conciencia nacional.

Estos esfuerzos se concretan en tres grandes objetivos que debe ser alcanzados en los próximos veinte años:

a) Integrar la población nacional, a fin de lograr el pleno aprovechamiento de los recursos humanos.

b) Mejorar sustancialmente la distribución del ingreso personal en no menos del doble del vigente en 1968.

c) Dinamizar la contribución del Sector Externo al desarrollo nacional reduciendo las condiciones de dependencia y vulnerabilidad externa que presenta la economía.

Para la concreción de estos postulados y objetivos se ha definido un modelo de desarrollo que propende a la transformación de la sociedad y economía y que pone énfasis en la realización de reformas estructurales y en el mayor desarrollo regional.

/Entre las

Entre las reformas estructurales se definen cinco que se consideran básicas: Reestructuración de la propiedad agrícola; establecimiento de una nueva política minera para aumentar la participación nacional en los beneficios generados por esta actividad; reformulación de la política industrial tendiente a lograr el cambio progresivo del modelo de "sustitución de importaciones" a otro que se sustente en nuestros propios recursos naturales y orientándolo a la satisfacción de las necesidades de las grandes mayorías nacionales y que permita a su vez también, competir dentro del mercado regional; transformación de la estructura del Sector Público, para que ejerza liderazgo en el proceso de desarrollo; y, la reorientación de los recursos financieros en favor de una mejor articulación productiva y regional, que propicie también una mayor cobertura en los servicios sociales fundamentales (Salud, Educación, Vivienda, etc.).

La "Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo" se formuló en concordancia con lo señalado en el "Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada" del 2 de octubre de 1968, y en el "Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada" (D.L. 17063) aprobado el 3 de octubre de 1968, en el cual se señalan como objetivos:

a) Transformar la estructura del Estado, haciéndola más dinámica y eficiente para una mejor acción de Gobierno.

b) Promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país.

c) Imprimir a los actos de gobierno un sentido nacionalista e independiente, sustentado en la firme defensa de la soberanía y la dignidad nacional.

/d) Moralizar

d) Moralizar al país en todos los campos de la actividad nacional y restablecer plenamente el principio de autoridad, el respeto a la ley y el imperio de la justicia.

e) Promover la unión, concordia e integración de los peruanos, fortaleciendo la conciencia nacional.

Finalmente, cabe señalar, que el Gobierno Revolucionario ha hecho públicos dos planes políticos que orientan el proceso de planificación, básicamente para el mediano plazo. Uno, llamado "Plan Inca", que ha concluido su vigencia; y otro llamado "Plan Túpac Amaru", para el período 77-80.

2. Plan de Mediano Plazo

El Plan Nacional de Desarrollo 1975-1968 fue aprobado por D.S. 009-75-PM el 2 de junio de 1975, y tiene por objeto orientar la elaboración de los planes de corto plazo, tanto global como sectoriales, y en general, las acciones de desarrollo que el Sector Público impulsará en dicho período.

Los Objetivos de Desarrollo para el período 1975-1978 son los siguientes:

a) Reformas Estructurales

Profundización y consolidación de las Reformas Estructurales

b) Participación

Fortalecimiento de la participación de la población en lo político, económico, social y cultural.

c) Pluralismo Económico

Afirmación del pluralismo económico establecido, dando énfasis a la promoción del Sector de Propiedad Social.

d) Producción y Comercialización

Elevación de los niveles de producción y mejoramiento de los mecanismos de distribución, especialmente de aquellos bienes esenciales para la población.

/e) Empleo

e) Empleo

Reducción significativa de los niveles de subempleo y desempleo.

f) Desarrollo Regional

Reducción de los desequilibrios socio-económicos entre las distintas regiones del país y desarrollo acelerado de las zonas fronterizas..

g) Recursos Naturales

Consolidación del control de los recursos naturales por el Estado y tradicionalización de sus usos.

Estos siete objetivos están concebidos en forma interdependiente. Para su implementación se ha definido un conjunto de políticas multisectoriales, sectoriales y regionales que en conjunto definen la Política de Desarrollo.

Las Políticas establecen orientaciones precisas para el tratamiento de los aspectos multisectoriales, sectoriales y regionales a cargo de las entidades del Sector Público (Gobierno Central, Instituciones Públicas, Empresas Públicas y Gobiernos Locales).

Las Políticas Multisectoriales se formulan para los siguientes aspectos:

a) Estructura Jurídico-Política y Organización Social, que comprende las Políticas de Transformación de la Estructura del Estado, Política de Apoyo a la Movilización Social y Política de Apoyo al Sistema de Defensa Civil

b) Organización del Espacio Económico, que comprende las políticas de acondicionamiento del Territorio y de Recursos Naturales y Medio Ambiente

c) Socio-Económico, desagregados en 16 políticas referentes a: Estructura de Propiedad, Propiedad Social; Producción e Inversión; Financiera; Comercio; Construcción; Empleo; Precios; /Remuneraciones; Prestación

Remuneraciones; Prestación de Servicios Sociales; Trabajo y Seguridad Social; Integración Científica y Tecnológica; Cooperación Internacional Técnica y Científica; Información y Población.

Las Políticas Sectoriales están agrupadas en 16 sectores: Alimentario, Agrario, Forestal y Fauna Silvestre, Pesquero, Minero, Hidrocarburos, Industrial, Turismo, Electricidad, Transportes, Comunicaciones, Educación, Vivienda, Salud, Gobierno Interior y Readaptación Social.

Las Políticas por Regiones están definidas en concordancia con la política de Acondicionamiento del Territorio. Para el Norte se han definido políticas para los siguientes ámbitos: Piura-Tumbes-Lambayeque-Cajamarca y La Libertad y Ancash. Para el Centro, Lima-Callao, Huanuco-Pasco-Junín y Ayacucho-Huancavelica-Ica. Para el Sur, Arequipa-Moquegua-Tacna, Cuzco-Apurímac-Madre de Dios y Puno. Para el Oriente, Amazonas-San Martín y Loreto. Las Políticas por Regiones definen las Reformas Estructurales, la Base Económica, la dotación de servicios y las acciones de acondicionamiento del territorio necesarios para el desarrollo de la región dentro de los grandes lineamientos del desarrollo nacional.

3. Plan de Corto Plazo

Se encuentra en vigencia el Plan de Desarrollo 1978-1979, aprobado por D.S. 025-77-PM, el 20 de diciembre de 1977, cuyo proceso de elaboración se ha coordinado sectorial y regionalmente. Este Plan consta de un Plan Global, un Plan Económico Financiero, trece planes operativos sectoriales y nueve programas de desarrollo regional.

a) El Plan Global contiene los objetivos y acciones claves de desarrollo a realizar en el período del plan, y asegura la coherencia de los Planes Sectoriales y los Programas Regionales, dentro de una perspectiva integral que compatibiliza la programación y la financiera.

/b) El

b) El Plan Económico-Financiero; tiene por finalidad establecer la orientación de los criterios del manejo de la política económico-financiera y la asignación de recursos de conformidad con los objetivos y metas del Plan Global.

c) Los Planes Operativos Sectoriales; definen los objetivos y la asignación de recursos, resultante de la programación de la producción, inversión y el financiamiento a nivel sectorial.

d) Los Programas de Desarrollo Regional, precisan las acciones de desarrollo a realizar en cada uno de las nueve regiones, que se ha establecido para fines de formulación del Plan. Fundamentalmente, contemplan un conjunto de proyectos que es preciso realizar para lograr la ampliación de la infraestructura económica, infraestructura social y la satisfacción de las necesidades más inmediatas de la población.

La experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo para 1977 y 1978 ha significado un avance importante en términos de planificación del desarrollo, en tanto se ha logrado reforzar la relación existente entre Programación real y financiera, y perfeccionar los mecanismos de programación de la producción y Abastecimiento, del Comercio Exterior y de las Inversiones.

Al respecto, es necesario destacar que se ha elaborado programas de inversiones para cada uno de los departamentos del país que han sido formulados dentro de una perspectiva de desarrollo regional que a su vez responde a la Política Nacional de Desarrrollo.

Las orientaciones básicas del Plan de Desarrollo 1978-1979 están dirigidas a:

a) Sentar las bases para el inicio de un proceso de franca y permanente recuperación económica mediante:

/i) Un

i) Un incremento sustancial del ahorro interno

ii) La concentración de recursos en la ejecución de la inversión comprometida y proyectos vinculados a la producción de alimentos y divisas en el corto plazo.

iii) La capitalización del agro y la generación de fuentes productivas de empleo especialmente en el ámbito rural.

b) Implementar una política de desarrollo, que propicie la satisfacción de las necesidades esenciales de la población y una distribución equitativa del costo social de la crisis.

c) Consolidar y perfeccionar las reformas realizadas y afianzar el pluralismo económico articulando orgánicamente las actividades productivas de los cuatro sectores de propiedad y asegurando de esta manera, un normal y oportuno abastecimiento de bienes y servicios esenciales.

El Plan 1978-1979 contempla como objetivos centrales:

a) La estabilización y establecimiento de las bases para la reactivación de la economía.

b) Preservación de las condiciones de vida de la población de menores ingresos.

c) Incremento de la producción de alimentos y la generación de divisas en el corto plazo.

d) Fortalecimiento del desarrollo del interior del país.

e) Elevación de los niveles de eficiencia y productividad, especialmente en el ámbito rural.

f) Racionalización de la Administración Pública y mejoramiento de la gestión empresarial del Estado.

Los problemas a enfrentar en 1978 y 1979 han exigido reforzar y perfeccionar los instrumentos y técnicas de programación del desarrollo,

/a fin

a fin de asegurar una adecuada asignación de los recursos disponibles, optimizando especialmente la asignación de divisas y la utilización de insumos básicos deficitarios.

Las acciones de política han sido formuladas también a nivel multisectorial, sectorial y regional, que comprenden los aspectos explicados anteriormente.

El Plan incluye el Presupuesto Económico para 1978-1979; el Programa Nacional de Producción y Abastecimiento de Bienes y Servicios Esenciales; el Programa Nacional de Importaciones; el Programa de Inversiones (por áreas de propiedad y regiones); el presupuesto del Sector Público Nacional para 1978; y previsiones sociales en el campo del empleo; población, etc. Es importante destacar también, la presentación de un esquema básico de lo que deberá ser la programación económica para 1979.

Igualmente, deben destacarse, los avances en la programación de la producción y el abastecimiento, donde se especifican responsabilidades sectoriales y se busca concertar metas de producción con las empresas no públicas. Cabe señalar que en el caso de las empresas públicas no hay concertación sino obligatoriedad de ejecutar la política y metas sectoriales del correspondiente Sector Administrativo, al que está sujeta la empresa.

Finalmente, debe señalarse, que en las acciones de política se precisa la responsabilidad de cumplimiento hasta el nivel de órgano del Sector correspondiente, lo cual garantiza la mejor asignación de los recursos fiscales y permite una sustentación realista al Presupuesto del Sector Público Nacional.

VENEZUELA

ANALISIS DEL PROCESO DE PLANIFICACION

I. INTRODUCCION

De acuerdo con las características de la economía venezolana en la cual le ha correspondido al Estado una participación cada vez más activa en el proceso de desarrollo económico, por ser el principal detentador de los recursos financieros, derivados de la actividad petrolera y el agente responsable de su adecuada inversión habiendo manejado un presupuesto de gastos que pasó de aproximadamente 2.000 millones de bolívares en 1950 a unos 10.000 millones en 1970 y alrededor de 44.000 millones en 1976, la planificación en Venezuela juega un papel importante y necesario en la orientación de las grandes decisiones del sector público, e induce a la vez al sector privado de la economía a adoptar un comportamiento acorde con los lineamientos de la política general de desarrollo del Estado.

Diversos problemas estructurales que tradicionalmente han prevalecido en la economía venezolana, especialmente en lo relativo a la distribución del ingreso, al desarrollo regional y a la formación y empleo de la fuerza de trabajo, etc. son factores que han sido considerados ampliamente dentro del proceso de planificación nacional, con el objeto de superar las limitaciones que esta problemática impone al desarrollo económico y social del país.

En este sentido, partiendo del marco en el cual se ha desarrollado la planificación en Venezuela, se expondrán en forma general en el presente trabajo, los aspectos más resaltantes del Sistema de Planificación Venezolano, desde sus primeros intentos a partir de 1939, hasta su consolidación legal en 1958 y evolución actual; su ámbito de acción, obstáculos y logros alcanzados.

/II. ANTECEDENTES

II. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANIFICACION EN EL PAIS

En Latinoamérica la Planificación se inició entre los años 1950 y 1963, influida por circunstancias tales como la creciente intervención del Estado en la Economía, la programación requerida a los efectos del financiamiento por parte de los organismos internacionales de crédito y la gestión, a favor de la capacitación en Planificación, desarrollada especialmente por la CEPAL y el ILPES.

El Sistema Nacional de Planificación en Venezuela surgió ante la necesidad de adoptar un sistema que permitiera sistematizar los múltiples esfuerzos planificadores iniciados por el Estado desde el año 1939. En esta experiencia de planificación se pueden distinguir tres etapas, la primera caracterizada por una serie de intentos aislados de planificación en diferentes áreas de la actividad económica. Una segunda etapa a partir de 1958 cuando mediante Decreto N° 492 de fecha 30.12.1958 se crea el Sistema Nacional de Planificación; de esta manera la Planificación adquiere el carácter de técnica de primer orden para orientar al Estado en la toma de las grandes decisiones, en función del desarrollo económico y social del país; sin embargo, era una actividad marginal, en relación a las instituciones de la Administración Pública y la Privada. Una tercera etapa, podemos decir que se inicia en 1976 cuando al V Plan de la Nación se le dió sanción normativa, al otorgársele aprobación mediante Decreto Presidencial N° 1.454 de fecha 9.3.1976 con lo que el Plan adquirió certeza y existencia desde el punto de vista jurídico y así la Planificación va dejando de ser una actividad marginal, para convertirse en un auténtico instrumento del desarrollo económico.

/Primeros intentos

Primeros intentos de planificación

En Venezuela los primeros intentos de planificación se iniciaron en el campo urbano, con la elaboración del Plan de Urbanismo de Caracas, en el año 1939. Sin embargo, es a partir de 1946 cuando al crearse la Comisión Nacional de Urbanismo, comienza a generalizarse la planificación urbana; también en la década de los años cuarenta se realizan los primeros intentos de planificación sectorial; ejemplo de ello tenemos el Plan de Electrificación de la Corporación Venezolana de Fomento, el Plan de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, el Plan de Producción Agrícola y el Plan de Irrigación de la Dirección de Riegos del Ministerio de Obras Públicas.

En el campo netamente económico, es importante citar el avance que para la planificación significaron las mejoras institucionales que resultaron de la creación del Banco Central de Venezuela en 1939, la Corporación Venezolana de Fomento en 1946 y el Consejo de Economía Nacional en ese mismo año.

Estos primeros intentos de planificación se caracterizaban por la ausencia de sistematización y por la falta del indispensable marco de referencia de la planificación económica general que orientara dichas acciones.

Institucionalización del proceso de planificación

Tomando en cuenta las disposiciones contenidas en el artículo 95 de la Constitución Nacional, que le asigna de manera expresa al Estado la obligación de promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción con la finalidad de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingreso de la población y fortalecer la soberanía económica del país; a lo que se agrega en el artículo 98, que si bien el Estado debe proteger la iniciativa privada, ello debe hacerlo sin

/perjuicio de

perjuicio de la facultad para dictar medidas tendientes a planificar, se tiene que la propia Constitución consagra el poder planificador del Estado con el objeto de fomentar y racionalizar la producción, regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza e impulsar el desarrollo económico y social del país.

En base a este marco de referencia constitucional, el gobierno nacional mediante Decreto Ley N° 492 del 30 de diciembre de 1958, dio el paso definitivo para la institucionalización de la Planificación General de Venezuela; constituyéndose dicho Decreto en el instrumento legal que ha servido de base para la elaboración y adopción de los sucesivos Planes de Desarrollo Nacional.

Surge, en consecuencia, a partir de 1958 el Sistema Nacional de Planificación, que tiene como órgano central a CORDIPLAN y órganos sectoriales que son las Oficinas de Planificación y Presupuesto de los Ministerios, así como organismos regionales, tales como las Corporaciones de Desarrollo Regional.

Al Organismo Central del Sistema (CORDIPLAN) se le asignaron funciones tales como las de hacer estudios sobre el desarrollo económico y social de la nación, que sirvan de base para la preparación de las respectivas proyecciones y alternativas, así como mantener al día un plan general de desarrollo económico y social; la unificación de la programación y coordinación de trabajos sectoriales y la consolidación de presupuestos ministeriales de inversiones y servicios, etc.

Sin embargo, hasta fecha reciente, la planificación en Venezuela, a pesar de la existencia de todo un sistema y de su correspondiente fundamentación legal, seguía siendo una actividad marginal en el contexto de la administración pública y privada, ya que los planes que se elaboraban adolecían de la falla de no recibir la correspondiente sanción normativa, bien sea mediante Ley ó Decreto que los convirtiera en instrumentos

/de obligatorio

de obligatorio cumplimiento por parte de los entes de la Administración Pública en la oportunidad de la elaboración de sus programas. Asimismo, en lo que respecta a la iniciativa privada se podía observar que el Plan prácticamente no influía en medida alguna en las decisiones de inversión del sector privado de la economía.

Es a partir del V Plan de la Nación cuando se inicia una etapa más avanzada en el Proceso de Planificación venezolano, al asumir el Estado nuevas y grandes responsabilidades como consecuencia de la nacionalización de las industrias básicas (petróleo y hierro), y las fuerzas sociales, tanto en el campo empresarial como en el laboral adquieren un significativo dinamismo y desarrollo en el contexto de esta nueva etapa de la evolución económica del país, tales circunstancias incidieron, por una parte, en que el V Plan se le diera sanción normativa al otorgársele aprobación mediante Decreto Presidencial N° 1454 de fecha 9 de marzo de 1976, y por la otra, a los efectos de su elaboración se sometió además a un intenso proceso de discusión y opinión a nivel de los diferentes sectores políticos, empresariales, laborales y de investigación.

Por otra parte, es importante destacar que con fecha 22 de diciembre de 1976, el Ejecutivo Nacional dio un nuevo paso en la consolidación del Sistema de Planificación al promulgar la Ley Orgánica de la Administración Central, la cual en su artículo 47 señala y amplía las funciones de CORDIPLAN e incorpora nuevos mecanismos de planificación, tales como la elaboración del Plan Operativo Anual a los fines de la programación de corto plazo y la formulación del Presupuesto por Programas. De esta manera se le da un nuevo marco legal a la actividad planificadora en el país y se propende a un refinamiento en las técnicas del proceso de planificación, de acuerdo con los requerimientos de la nueva etapa del del desarrollo económico y social que se inicia con la nacionalización de las industrias básicas y las mayores responsabilidades que asume el Estado en la conducción de la Economía.

/III. INSTRUMENTOS

III. INSTRUMENTOS AUXILIARES DEL SISTEMA DE PLANIFICACION VENEZOLANO

El Sistema de Planificación en Venezuela fundamentado sobre un basamento legal e integrado como se mencionó en párrafos anteriores, por un órgano central y diversos organismos sectoriales y regionales, dispone además de una serie de instrumentos auxiliares que le sirven de apoyo tanto en la fase del diagnóstico como en la formulación y posterior evaluación del Plan de Desarrollo. Entre estos instrumentos auxuliares está el Presupuesto por Programas, el cual permite canalizar la inversión pública de conformidad con las prioridades establecidas en el Plan, constituyéndose en un importante medio para la ejecución del mismo.

Este Presupuesto por Programas que debe formularse en base al Plan Operativo Anual, el cual viene a ser la concresión anual del Plan General de Desarrollo es, sin embargo, de reciente implementación, por lo que todavía no se ha logrado perfeccionar el mecanismo de acoplamiento que debe existir entre el Presupuesto y el Plan; no obstante esta situación habrá de superarse progresivamente a través de la gestión de la Oficina Central de Presupuesto recientemente creada, a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central, Oficina que actuará en estrecha vinculación con CORDIPLAN, ya que este último tiene entre sus funciones la de colaborar en la preparación de los Presupuestos anuales y dictaminar sobre los gastos de capital y de servicios esenciales, lo cual se logrará a través del Plan Operativo Anual.

Otro de los instrumentos auxiliares de la Planificación en Venezuela es el de la Estadística, sistema que ha aportado a la planificación importante información a los efectos de la realización de los diagnósticos económicos y sociales del país, así como para hacer las respectivas programaciones y proyecciones contenidas en los planes de desarrollo nacional.

/Sin embargo,

Sin embargo, ha sido tradicional que el sistema estadístico venezolano no esté estructurado como un verdadero mecanismo auxiliar de la planificación, dada por una parte, la dispersión de la información estadística en diversos organismos y por la otra, el relativo retraso con que, en algunos casos es suministrada la información por el sistema. Con miras a solventar esta situación y como parte de la modernización del aparato administrativo del Estado, se creó recientemente la Oficina Central de Estadísticas, la que en adelante centralizará y tratará de hacer más eficiente el Sistema de Información Estadística a nivel nacional, lo cual deberá de redundar favorablemente en el proceso de planificación del país ya que dispondrá de una base más sólida para sus proyecciones hacia el futuro.

Otro de los importantes instrumentos, que en Venezuela ha contribuido significativamente en los procesos de planificación, tanto en la fase de formulación como en la de evaluación del plan nacional, es el Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Venezuela, a través del cual dicho organismo registra periódicamente el comportamiento de las principales variables macroeconómicas del país.

Por otra parte, además de la modernización del aparato administrativo del Estado, que se ha iniciado recientemente en Venezuela, la eficacia de la planificación requiere, de los recursos humanos que directa o indirectamente participan de dicho proceso, ya que la planificación requiere el manejo de técnicas complicadas de difícil dominio por los especialistas en la materia; es por ello que en Venezuela el proceso de adiestramiento se considera como elemento auxiliar del Sistema Nacional de Planificación, destacándose en este sentido los esfuerzos realizados a través del Programa de Becas Gran Mariscal de Ayacucho.

I. AMBITO DE LA PLANIFICACION EN VENEZUELA

En el país, el proceso de planificación es relativamente complejo, el mismo no se limita a la formulación de un diagnóstico de la realidad nacional, a la fijación de una serie de metas, a la determinación de los recursos de inversión, humanos o materiales, que deben destinarse a la consecución de los objetivos, sino que implica una evaluación contínua del comportamiento de la economía con el fin de determinar si éste se ajusta a las previsiones - contenidas en el Plan y en consecuencia, de ser necesario, implementar las medidas de política económica adecuadas para superar las desviaciones - que pudiera presentar la economía en relación con los objetivos y metas - del Plan de Desarrollo.

Esta complejidad de la planificación en Venezuela ha sido inducida por la misma dinâmica del desarrollo alcanzado por el país, que le impone al sistema la necesidad de considerar en su proceso de planificación no sólo el ámbito económico sino también el social, el territorial o físico-espacial y el plano administrativo y el internacional.

Es así como la estrategia de desarrollo del V Plan de la Nación abarca las siguientes áreas de acción:

a) En el área social:

La estrategia se fundamenta en el diagnóstico crítico de la sociedad venezolana y se propone "ordenar la acción del Estado hacia la creación y consolidación de una moderna economía de producción, para sustentar sólidamente una economía de consumo y de servicio con miras a la capitalización integral en el hombre". En este sentido se concibe que el propósito final del proceso de desarrollo es "la mejora contínua de la calidad de vida del venezolano", por lo que: "El éxito del sistema de producción no se medirá unilateralmente en términos de Producto Territorial Bruto e Ingreso per cápita, sino fundamentalmente en términos de su contribución directa e indirecta

/al logro

al logro de los objetivos que garanticen en favor de las mayorías, adecuados niveles de consumo y de ahorro personal y familiar, mejores niveles de salud, vivienda y educación y un creciente grado de participación popular en la vida social e institucional del país".

b) En el área de la producción y distribución:

La estrategia de desarrollo tiene como propósitos fundamentales los siguientes:

i) La conservación y utilización racional de las riquezas naturales del país; y detener el intenso proceso de descapitalización de los recursos naturales no renovables, en áreas de un mayor beneficio de las futuras generaciones.

A tales efectos, el Estado asumió el control directo de las industrias básicas del petróleo y el hierro, a través de las empresas estatales: Petroven y Ferrominera del Orinoco.

ii) Orientar al sector de la producción en forma tal que el mismo esté "indisolublemente ligado al sector de la economía social, al que debe ofrecer en forma eficiente y a bajo costo - los alimentos, los vestidos, el calzado, la vivienda, la electricidad, los útiles escolares, las medicinas, los medios de transporte y otros bienes y servicios requeridos para una acelerada capitalización en el hombre".

iii) Impulsar el desarrollo de los sectores prioritarios de la economía como la agricultura, la industria y la agroindustria, a lo cual coadyudará el apoyo que el Estado dará a las actividades de equipamiento físico del territorio, la electrificación, transporte y comunicaciones y otros servicios.

iv) Sustitución y reorientación de las importaciones de bienes intermedios, de capital y bienes finales no indispensables.

/En este

En este sentido, se adoptará el criterio de reducir aún más la importación de bienes finales no indispensables, en favor de aquellos bienes intermedios y de capital necesarios para establecer la base productiva interna que dé margen a mayores niveles de capacitación tecnológica propia.

v) Modificación de los patrones de exportación, propiciando una cada vez mayor participación de los productos nacionales que hagan uso intensivo de factores abundantes en el país y de bajo costo real. En el caso de los hidrocarburos se procurará la participación del país en los beneficios provenientes de la venta final de los productos derivados, mediante arreglos de participación en los centros consumidores.

c) En el área territorial:

La Estrategia de desarrollo se propone la superación de los desequilibrios regionales, incorporando partes del territorio nacional aún no integradas al proceso general de crecimiento. A tales fines, la estrategia recoge los lineamientos de la política del Estado que responden a una mejor distribución geográfica de las actividades económicas y de la población.

La zonificación del desarrollo en el espacio nacional contemplará, por parte del Estado una política regionalizada de empleo e ingresos para fortalecer los mercados regionales, lo cual unido a un programa integral de infraestructura y equipamiento físico ordenado del territorio y a la Política de Desconcentración Industrial, inducirá la localización de empresas en áreas de menor desarrollo.

d) En el ámbito administrativo, en Venezuela no escapa al proceso de la planificación general, las orientaciones necesarias para lograr un progresivo ajuste de la estructura administrativa, que le permita ser cada vez más eficiente a los efectos del cumplimiento de las metas

/del Plan

del Plan de Desarrollo. En este sentido, a partir de 1969, con la finalidad de "integrar la planificación económica con la planificación administrativa" se han realizado una serie de esfuerzos, citándose como más reciente la promulgación de la Ley orgánica de la Administración Central en 1976, la cual tiene por finalidad la modernización de la estructura administrativa para hacerla más ágil en función de las nuevas exigencias del desarrollo económico y de conformidad con los lineamientos generales de la estrategia contenida en el V Plan de la Nación.

e) En el ámbito internacional, la planificación en Venezuela hace especial énfasis en el proceso de integración latinoamericana, la consolidación de su soberanía económica a través de acciones tendentes a modificar las relaciones de dependencia del país, y contribuir al establecimiento del nuevo Orden Económico Internacional, así como fortalecer el principio de la Cooperación Económica entre las naciones.

V. LOS DIFERENTES PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

Desde la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) hasta la presente fecha, se han formulado cinco planes generales de desarrollo, los cuales cubren los siguientes períodos:

a) Primer Plan	1960-1964
b) Segundo Plan	1963-1966
c) Tercer Plan	1965-1968
d) Cuarto Plan	1970-1974
e) Quinto Plan	1976-1980

En general estos planes han tenido como principio común, un mayor crecimiento de la economía, la transformación gradual de la estructura socioeconómica, la superación de los desequilibrios regionales, etc.

A continuación se hace una breve síntesis de los lineamientos generales - contenidos en los diferentes planes de desarrollo, formulados hasta la fecha - por CORDIPLAN.

- I Plan: 1960-1964, se pronuncia sobre los problemas originados por la concentración de actividades en la zona metropolitana, proponiendo contrarrestarlos a través de la Reforma Agraria y la industrialización, descongestionando el centro y polarizando actividades de múltiples ejes localizados en las distintas regiones del país.
- II Plan: 1963-1966, examinando este Plan se destacan tres grandes opciones que son diversificación de la economía, mayor nivel de empleo y mejor distribución del ingreso, y tres principales estrategias que consisten en la sustitución de importaciones "siembra del petróleo" y reforma impositiva. También este Plan dedica un capítulo a las bases y lineamientos de la programación regional, incluyendo, a título más bien enunciativo, programas de desarrollo formulados para varias regiones del país.

/De igual

De igual manera, el Plan propone ya la repartición entre las regiones de los recursos generales de que dispone la Nación, pronunciándose claramente sobre políticas selectivas en la distribución de los recursos entre las diferentes regiones del país. Este Plan aborda ya la delimitación de las regiones, la organización para la planificación regional y la implementación de los planes regionales.

- III Plan: 1965-1968. Plan que contiene las mismas opciones y estrategias de los planes anteriores pero con mayor precisión en lo que se refiere a las políticas y medidas. O sea, que continúa, en esta misma línea, sentando la necesidad de un Plan Nacional de Desarrollo Regional y fijando dos etapas de la planificación regional. La Primera se dirigirá a superar las limitaciones culturales, informativas e institucionales y la segunda en línea con conocidas proposiciones teóricas, y versaría sobre la programación de polos de desarrollo, de empresas motrices y de desarrollo agro-industrial coordinado.
- IV Plan: 1970-1974, el cambio de Gobierno en marzo de 1969 contribuyó a que la presentación y el estilo de redacción del Plan hayan sido modificados. Este Plan es más conciso, más sintético y como estrategia para el desarrollo regional propone lo siguiente:

a) Desconcentración de actividades económicas y para ello, fortalecimiento de la base económica regional con actividades de exportación que estimulen un proceso acumulativo de progreso identificación y promoción de actividades que tiendan a fortalecer las economías locales preferentemente las generadoras de alto nivel de empleos para la explotación de recursos locales, realización de una política sostenida de regionalización de inversiones públicas y de incitación de inversiones privadas.

b) Acondicionamiento físico-espacial, incluyendo la organización del sistema urbano, de acuerdo con la distribución territorial de las actividades económicas y el acondicionamiento físico del medio rural para frenar el éxodo campesino.

/c) Descentralización

c) Descentralización progresiva de la Administración Pública para racionalizar, dinamizar y agilizar el funcionamiento de la administración y posibilitar una amplia participación de la población en las actividades inherentes a la planificación y promoción del desarrollo.

Ahora bien, estas declaraciones tienen un sentido simplemente programático ya que no tienen trascendencia en cuanto a la estrategia real que los planes adoptan. Así, el IV Plan de la Nación se limita a reseñar algunos programas previstos por las distintas Corporaciones Regionales, a nivel generalmente de proyectos y estudios y, con excepción de la Región Guayana, para la que remite a los distintos capítulos sectoriales del Plan.

- V Plan: 1976-1980 (Plan Vigente), su particularidad consiste en que se trata del primer plan formulado en el marco de la nacionalización de las riquezas básicas de exportación. El nuevo concepto de planificación en que se inspira el V Plan de la Nación establece explícitamente, como - indicadores de éxito en la gestión económica de la sociedad, aquellas - variables que miden la mejora directa de la calidad de la vida del venezolano: nutrición, salud, educación, vivienda, empleo y aquellos controles de eficiencia en la utilización de la riqueza que procuran minimizar la relación de recursos no renovables sacrificados con respecto al valor de la producción obtenida.

En este sentido, el V Plan corresponde orientar las decisiones del Gobierno Nacional en una etapa diferente en el desarrollo de la economía venezolana caracterizada por la toma de las grandes decisiones nacionales, tales como la nacionalización de las

/industrias básicas

industrias básicas (Petróleo y Hierro) así como la extraordinaria coyuntura económica que surge a partir de 1974 por efecto del aumento de los precios de los hidrocarburos, la incidencia directa e indirecta de la coyuntura económica internacional y la concretización del ingreso de Venezuela en el Pacto Subregional Andino.

De acuerdo con las grandes responsabilidades del Gobierno Nacional, en esta nueva etapa del desarrollo económico del país, tanto en el ámbito nacional como internacional, y con la estrategia de desarrollo contenida en el V Plan, a éste se le dio sanción normativa, al otorgársele aprobación mediante Decreto Presidencial Nº 1.454 de fecha 9-3-76 y de esta manera el Plan adquirió certeza y existencia desde el punto de vista jurídico, con lo que la administración pública está comprometida a ejecutarlo y el gobierno a considerar las metas contenidas en el mismo, a los efectos de la conformación de las diferentes partidas que componen el Presupuesto Nacional.

El Plan de la Nación es así, el instrumento más importante con que cuenta el Estado, para procurar la optimización en el uso de los recursos de la Nación, sean estos propiedad del sector público o de los particulares, dado que sus directrices a la vez que tienen un alcance imperativo para los organismos del Estado en el manejo del Patrimonio Nacional, inducen al sector privado y a la población en general al comportamiento más adecuado para alcanzar los propósitos del desarrollo nacional, de acuerdo a la estrategia de desarrollo.

En este sentido el V Plan de la Nación, contempla los siguientes aspectos fundamentales dentro de su estrategia:

/a) En

a) En el área social: la defensa del capital humano, ampliación y mejora del consumo popular, aumento del poder adquisitivo, mejora de los indicadores de salud y optimización en el uso de los recursos en los servicios públicos.

b) En el área de la producción: la utilización y conservación de las riquezas naturales, incremento de la producción interna, comercio exterior e independencia económica, sustitución y reorientación de las importaciones y valorización de las exportaciones.

c) En el área de la economía territorial, la promoción del desarrollo regional, protección y desarrollo de las fronteras y la desconcentración industrial.

d) En el área de la política internacional, la integración latinoamericana y por ende del área andina y la estructuración de un nuevo orden económico internacional.

/VI. PRINCIPALES

VI. PRINCIPALES OBSTACULOS PRESENTADOS EN EL PROCESO DE PLANIFICACION DEL PAIS

Frente a la complejidad de la estructura económica, social y política del país, la planificación en Venezuela que ha tenido como reto fundamental la superación del subdesarrollo económico, ha enfrentado una serie de dificultades las cuales en una forma directa o indirecta determinan que este proceso, después de casi dos décadas, aún no se halla suficientemente consolidado. Entre los principales obstáculos podemos señalar los siguientes:

a) Una estructura económica que tradicionalmente se ha caracterizado por fuertes desequilibrios sectoriales, en la cual existe un sector petrolero que ha evolucionado vertiginosamente, constituyéndose en el soporte financiero fundamental de la economía, mientras que otros sectores prioritarios como la agricultura, la industria y la agro-industria no han mostrado la misma dinámica en su desarrollo no han alcanzado niveles deseables de integración intersectorial.

   Tal situación conlleva por parte de los planificadores a realizar esfuerzos adicionales en la oportunidad de formular los planes de desarrollo y las correspondientes políticas instrumentales, las cuales no deben dirigirse únicamente a procurar el crecimiento de la economía y particularmente de cada uno de los sectores, sino que deben poner especial énfasis en propender hacia una mayor integración sectorial.

   Por otra parte, la mayor dificultad que este tipo de estructura económica significa para el proceso de planificación se presenta en la fase de ejecución de los planes, en el sentido de que por lo general se producen "cuellos de botella" que dificultan el

/cumplimiento de

cumplimiento de algunas metas. Así, la escasa interrelación que tradicionalmente ha existido entre los sectores agrícola e industrial del país, es un obstáculo para el desarrollo de aquellas industrias que utilizan como insumos bienes de origen agrícola, teniendo que recurrir dichas industrias a la importación de gran parte de sus materias primas, con lo cual, a su vez, pierde eficacia la política general de sustitución de importaciones, se alteran las previsiones formuladas en los planes, relativas a la Balanza de Pagos, al componente importado, tanto del consumo como de la inversión, etc.

b) La presencia tradicional de un sector privado, conformado por capitalistas nacionales y extranjeros, que como generalmente sucede en las economías capitalistas subdesarrolladas de carácter mixto, muestra poca disposición para participar en los procesos de decisión y actúa primordialmente en función de sus intereses particulares, sin considerar la estrategia global de desarrollo económico y social contenida en los planes nacionales de desarrollo; situación que en algunas oportunidades ha obligado al Estado a adoptar medidas de política económica tendentes a modificar el comportamiento de dicho sector en función de los objetivos básicos contemplados por dicha estrategia. Sin embargo, este sector generalmente logra implementar mecanismos para evadir algunas de estas medidas, constituyéndose tal circunstancia en otro de los obstáculos para el logro de los objetivos del Plan, especialmente en el orden social.

c) La escasez de recursos humanos suficientemente capacitados tanto a nivel de los organismos planificadores, como a nivel de las entidades públicas y privadas a las cuales corresponde la ejecución de los planes.

/En el

En el primero de los casos se ha podido observar que a pesar de haber transcurrido casi 20 años desde que se iniciara en forma sistemática la planificación en Venezuela, los organismos planificadores, debido a una constante rotación del personal técnico hacia otras áreas, bien sea del sector público o del privado, experimentan una notable escasez de planificadores de alto y medio nivel, circunstancia que pudiera ser resultado, por una parte, de la ausencia de una adecuada política de personal, no limitada exclusivamente al aspecto remunerativo, sino que también tienda a crear el ambiente de trabajo favorable para que dicho personal permanezca en el organismo. Por otra parte, esta situación podría también estar influida por lo que tradicionalmente se ha venido observando de que los cambios a nivel administrativo por lo general son acompañados de cambios a nivel de técnicos en posiciones directivas, lo cual conlleva a un continuo debilitamiento de los organismos planificadores, al perder frecuentemente personal de experiencia.

En lo que respecta a la fase de ejecución de los planes, se observa tradicionalmente en Venezuela una crítica escasez de mano de obra calificada, situación que contribuye notablemente a retardar la ejecución de los diferentes programas de inversión, tanto del sector público como del privado, dificultándose así una mayor efectividad en el logro general de las metas previstas en los planes. Uno de los factores que significativamente influye en esta problemática, es el relativo divorcio que ha existido entre el sistema educativo y los requerimientos de mano de obra especializada por parte del sector industrial, no obstante, los esfuerzos realizados por el Estado y los cuantiosos gastos

/efectuados para

efectuados para la tecnificación de los recursos humanos, a través de organismos tales como el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), las escuelas vocacionales, escuelas técnicas, universidades, etc.

d) Una administración pública adaptada a esquemas tradicionales que dificilmente se acopla a los procesos de planificación, por lo que la planificación en el país hasta la fecha reciente no había sido más que "una actividad marginal", al no contar con una administración pública debidamente preparada en su estructura y funcionamiento. Tal situación tiende a superarse progresivamente, por una parte, mediante la aprobación, por vía de Decreto Presidencial del V Plan de la Nación y por la otra, mediante los esfuerzos realizados recientemente para la reorganización de la Administración Pública, tales como la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central, de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, las modificaciones introducidas en las normas legales que rigen el cSistema Financiero del país, la elaboración de diversas normas, unas en vigencia y otras en fase de formación, que conllevan a una reforma estructural del Estado, en aspectos tales como procedimientos administrativos, crédito público, protección del ambiente, administración descentralizada, régimen municipal y de lo contencioso administrativo.

e) Cambios frecuentes en los cuadros administrativos que acarrean modificaciones en la politica general de desarrollo, con lo que el proceso de planificación pierde coherencia y continuidad.

f) Aislamiento tradicional, hasta fecha reciente, del Plan con respecto al resto de los entes de la Administración Pública, los cuales, generalmente no participaban en la fase de formulación del plan, por lo que no se sentían en consecuencia comprometidos en su cumplimiento.

/g) La

g) La incompatibilidad que en ciertos casos se presenta entre los intereses de los gobiernos estatales de una región y los intereses generales de la región, lo cual dificulta el proceso de desarrollo equilibrado de las diferentes regiones del país, principio fundamental del sistema de planificación nacional; además de observarse cierta lentitud por parte de los organismos nacionales y sistemas centrales en efectuar una delegación de decisiones a las regiones, en materias propias del nivel regional.

h) La dispersión y falta de homogeneidad y actualización de la información estadística necesaria para la formulación de los planes y su posterior evaluación periódica. Este ha sido otro de los factores que ha dificultado el proceso de planificación en el país; sin embargo, es de esperar su progresiva solución luego de la reciente creación de la Oficina Central de Estadística, la cual funcionará en estrecha vinculación con CORDIPLAN.

i) La falta de respaldo político tambien ha obstaculizado el proceso de planificación en el país, ya que por lo general es frecuente que no se logre consenso a nivel de los diferentes sectores políticos que actúan en el país, respecto a la estrategia de desarrollo trazada por el gobierno Nacional. Actuación que generalmente está enmarcada dentro del juego de intereses de cada uno de los sectores políticos, los cuales es común que actúen anteponiendo sus intereses de grupo y rehusando comprometerse con la política general de desarrollo contenida en el Plan.

/VII. BREVE

VII. BREVE BALANCE DEL PROCESO DE PLANIFICACION EN VENEZUELA

Si bien se acepta que la planificación en Venezuela aún adolece de ciertas fallas, en gran parte inducidas por la diversidad de obstáculos que ha tenido que enfrentar, la experiencia acumulada en casi 20 años de institucionalización del proceso, también permite destacar aspectos positivos, los cuales se han evidenciado especialmente en los últimos años, y que en suma determinan un balance favorable de la gestión planificadora en el país.

Si se toma en cuenta la diversidad de esfuerzos que con mayor intensidad el Estado ha realizado desde principios de la presente década, en materia de regionalización, reforma administrativa, adiestramiento de recursos humanos, vinculación del presupuesto con el plan, reforzamiento de la base legal y mayor apoyo institucional al plan general de desarrollo, etc., los cuales de una manera directa o indirecta inciden en la superación de los obstáculos tradicionalmente afrontados por el Sistema Nacional de Planificación, es de esperarse para los próximos años una consolidación estructural y funcional más significativa del mismo y por consiguiente, una mayor efectividad de la actividad planificadora en la orientación de las iniciativas tanto del sector público como del privado, lo que en definitiva habrá de redundar en mayores logros del proceso de planificación.

A continuación se hace una breve referencia sobre los principales aspectos que suelen criticársele a la planificación en Venezuela, así como sobre los logros de mayor relevancia alcanzados por este proceso.

a) Se han formulado críticas en cuanto a la debida correspondencia entre las metas que en ocasiones se han fijado a nivel sectorial y los recursos humanos y financieros con que contarían los organismos involucrados en cada uno de los sectores para asegurar

/el cumplimiento

el cumplimiento de dichas metas. Sin embargo, esta situación tiende a normalizarse a través de la estrecha vinculación que en lo sucesivo habrá de existir entre el presupuesto por programas y el plan operativo anual, de acuerdo con el positivo avance que para el proceso de planificación significó la promulgación, a mediados de 1976, de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. La misma establece, entre otros aspectos que "Los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación...." "...y en su formulación, aprobación y ejecución deberán seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual..." Igualmente, señala que el Presupuesto por Programas del Sector Público deberá ser formulado por el Ejecutivo Nacional y en cada programa y proyecto se describirá su vinculación con las políticas contenidas en el Plan de la Nación, definiéndose además los objetivos y metas para el ejercicio, así como sus respectivos créditos presupuestarios. Contempla asimismo, que la clasificación del presupuesto de gastos se hará por sectores, los cuales corresponderán a los establecidos en el Plan de la Nación; y que los programas y proyectos propuestos por los organismos respectivos serán aprobados por la Oficina Central de Presupuesto, previa opinión de CORDIPLAN y de la Dirección de Contabilidad Administrativa.

b) Falta de continuidad en los planes de desarrollo, ya que los cambios en la administración, tradicionalmente suelen acompañarse de cambios en la concepción de las políticas, circunstancia que algunas veces acarrea desfasamiento de proyectos ya iniciados, anulación o modificación de programas, etc. Por otra parte, la falta de continuidad en los planes también se observa en el ámbito temporal; así tenemos que el primer plan de desarrollo que

/abarcaba el

abarcaba el período 1960-1964, fue descontinuado en 1963 al reemplazarse por el segundo plan que comprendía el período 1963-1966, y éste a su vez fue sustituido en 1965 por el tercer plan cuyo período abarcaba los años 1965 a 1968. Asimismo, se observa la inexistencia de planes generales de desarrollo en los años 1969-1975, a raíz de los cambios de gobierno suscitados por el triunfo de partidos políticos diferentes a los que detentaban el poder en 1968 y 1973.

c) Ausencia de una política general de desarrollo a largo plazo, en lo económico, social, financiero e internacional, que permita armonizar la planificación de mediano plazo con objetivos de desarrollo a largo plazo. En este sentido, puede decirse que la no existencia de planes a largo plazo es otro factor que ha contribuído a la falta de continuidad en los planes de mediano plazo.

d) Otro de los aspectos que tradicionalmente ha sido objeto de crítica a la planificación en Venezuela es el excesivo centralismo del proceso de planificación, lo cual conlleva a una formulación centralizada de los planes, observándose en oportunidades, por ejemplo, que los planes sectoriales han sido elaborados por CORDIPLAN, sin la participación de los organismos sectoriales encargados de implementarlos por lo que generalmente se dificulta su ejecución, al estar alejados o desvinculados de la realidad que se pretendía planificar. Sin embargo, a los efectos del V Plan de la Nación se lograron avances positivos en este orden, al promoverse una amplia acción participativa tanto de los organismos del sector público como de los organismos empresariales y laborales del sector privado.

/e) Con

e) Con frecuencia se alude que la planificación en Venezuela también se ha caracterizado por una insuficiente coordinación, tanto entre los organismos planificadores, como entre éstos y las entidades ejecutoras de los programas y proyectos, lo cual dificulta verificar oportunamente el grado de cumplimiento de esos programas y/o proyectos, a la vez que en algunos casos conlleva a una multiplicidad de esfuerzos para un mismo fin, ya que las oficinas de Planificación y/o Presupuesto de los diferentes organismos, por lo menos hasta fecha reciente, venían actuando aisladamente en la formulación de sus programas, sin tomar en cuenta lo que otros organismos paralelos realizaban incluso en materia de similar naturaleza; por ejemplo, organismos tales como el MOP, Banco Obrero, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Centro Simón Bolívar, etc. han venido realizando esfuerzos en materia de construcción, lo que en muchos casos se traduce en una dispersión ilógica de los recursos para una misma actividad; la cual podría realizarse más eficientemente y a un menor costo si se limitara exclusivamente a los organismos que tienen responsabilidad directa en la materia. Sin embargo, un importante avance en la superación progresiva de esta situación lo constituye la implementación de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica de la Administración Central, las cuales permitirán crear un marco estructural y funcionalmente más adecuado para una mejor coordinación entre los diferentes organismos, a través de una mayor relación entre el Plan y el Presupuesto.

f) Se ha criticado con frecuencia la falta de diagnósticos sistemáticos y contínuos, por parte de los organismos planificadores,

/con el

con el objeto de evaluar el comportamiento de la Economía y determinar si se ajusta a lo previsto en los planes de desarrollo. Esta situación no obstante comienza ya a superarse, con la implantación del Plan Operativo Anual, para el cual se hace necesaria la evaluación periódica del desenvolvimiento de la economía.

g) Otro aspecto que se ha criticado a la planificación en Venezuela es su marginalidad, ya que por lo general se limita a la formulación de un Plan sin que disponga de los mecanismos necesarios para hacerlo cumplir, por lo que prácticamente no es tomado en cuenta a nivel de los organismos encargados de ejecutarlo; sin embargo, esta situación tiende a superarse recientemente a raíz de la formulación del V Plan, el cual al ser aprobado por Decreto Presidencial se convirtió en instrumento de obligatorio cumplimiento por parte de la Administración Pública; asimismo, la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y la creciente participación de CORDIPLAN en Comités de Trabajo conjuntamente con otros organismos de la Administración Pública y Privada, donde logra, en algunos casos, imponer los lineamientos del V Plan de la Nación a los efectos de la fijación de políticas; son otros mecanismos de avance en la superación de la marginalidad que se le atribuía a la Planificación Venezolana.

Ahora bien, los avances logrados por la Planificación en Venezuela no se han limitado a los aspectos institucionales y de instrumentación, sino que también se han acompañado por avances de cierto orden en el comportamiento de la economía, el cual se ha ajustado en líneas generales a los principios fundamentales de los diferentes planes de desarrollo, lo que se ha traducido en cierta transformación en la estructura socioeconómica del país; en este sentido, se tiene por ejemplo, que:

/La tasa

La tasa anual de crecimiento del PTB pasa de 5.0% en 1961 a 7.6% en 1976.

El proceso de diversificación de la Economía está afirmándose ya que el petróleo que representaba 27% del PTB en 1960 pasa a 24% en 1965, a 22% en 1970 y a 11% en 1976.

Se ha logrado avances en la regionalización y superación de los desequilibrios regionales, en este sentido se ha implantado la política de desconcentración industrial a través de la cual se estimula la instalación de industrias en las zonas más deprimidas del país, política que ha incidido para que en 1976 de los 616 nuevos proyectos aprobados por el Ministerio de Fomento sólo el 39,3% se ubicaría en la Región Centro-Norte-Costera, mientras que el 60,7 por ciento se dirige a las áreas menos desarrolladas del país, donde además de la generación de riqueza se crean nuevas fuentes de empleo.

VIII. CONCLUSION

De acuerdo con el análisis del proceso de planificación venezolano, se infiere que, no obstante la diversidad de obstáculos que este proceso ha afrontado y de las debilidades que esos obstáculos le han imprimido al sistema, este proceso en general ha sido positivo, tanto por los avances en sus aspectos técnico e institucional, como por la creciente influencia que a través del Organo Central de Planificación y del Ejecutivo, del cual es asesor por excelencia, ejerce sobre las acciones de los diferentes organismos del Estado y Entidades empresariales del sector privado de la economía, contribuyendo a una cada vez mayor armonización en las iniciativas de los sectores público y privado, en la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo.