

Instituto
latinoamericano
de Planificación
Económica
y Social

EL ESTADO
ACTUAL DE LA
PLANIFICACION EN
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



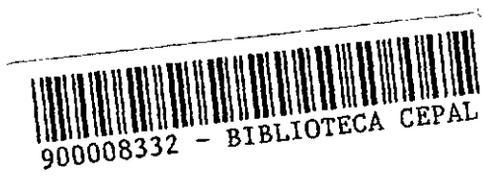
Nº 28

CEPAL-ILPES



NACIONES UNIDAS

Cuadernos del
ILPES



CUADERNOS
DEL ILPES



Nº 28



EL ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACION EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Documento presentado en la III Conferencia de Ministros y Jefes de
Planificación de América Latina y el Caribe.

Guatemala, C.A., 6-9 Noviembre, 1980

SANTIAGO DE CHILE, 1982

E/CEPAL/ILPES/G.15

Junio de 1982

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
Capítulo I	
EL MARCO PARA EL ANALISIS DE LA PLANIFICACION EN LA REGION	3 ✓
A. LOS ESTILOS DE PLANIFICACION EN LA REGION: UNA TIPOLOGIA	5 ✓
B. APLICACION DE LA TIPOLOGIA A AMERICA LATINA Y EL CARIBE	9 ✓
C. EL MARCO CONCEPTUAL QUE DEFINE LOS ESTILOS DE PLANIFICACION	28 ✓
1. Los proyectos nacionales de desarrollo. ¿Para qué se planifica?	28 ✓
2. Los actores de la planificación. ¿Quién planifica?	32 ✓
3. Concepciones de la planificación. ¿Cómo se planifica?	34 ✓
D. LA ORGANIZACION DEL SISTEMA Y LOS ESTILOS DE PLANIFICACION	40 ✓
Capítulo II	
LOS PLANES FORMULADOS EN EL DECENIO DE 1970	45
A. EL CARACTER DE LOS PLANES	45
1. Su alcance	45
2. Los objetivos de los planes	52
3. Los planes de largo y mediano plazo. La estrategia global	53
4. La estrategia de desarrollo sectorial	66
5. La estrategia de desarrollo regional	71
6. Los planes de corto plazo	74
7. La experiencia en los presupuestos por programas	77
B. LOS METODOS Y TECNICAS DE FORMULACION DE PLANES	83
1. Los datos estadísticos	83
2. Los modelos	86
Capítulo III	
LA EJECUCION DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLITICAS ECONOMICAS	91
A. LAS POLITICAS DEL SECTOR EXTERNO	92
1. El sector externo en los planes de desarrollo de la década	92
2. El papel de la planificación en el manejo del sector externo	100
B. LAS POLITICAS DE INVERSION Y FINANCIAMIENTO	103
1. La experiencia en políticas de inversión y financiamiento durante la primera mitad del decenio	104
2. La experiencia en la segunda mitad del decenio	108

3.	Las perspectivas para la década de 1980 y proposiciones de política	118
C.	LAS POLITICAS DE EMPLEO	123
1.	El empleo en la planificación del desarrollo: perspectiva histórica	123
2.	El empleo en los planes de desarrollo de la década	126
3.	Algunas lecciones de la experiencia	143
D.	LAS POLITICAS MONETARIAS	145
1.	Sus objetivos	145
2.	La tipología de las políticas monetarias expuestas en los planes según los objetivos propuestos	146
3.	Las medidas de política y los instrumentos contenidos en los planes	146
4.	La tipología de las políticas monetarias expuestas en los planes de acuerdo con el instrumental propuesto	147
5.	Los aspectos institucionales de la política	148
6.	Previsión en los planes de la ejecución y control de la política monetaria	148
7.	Las políticas monetarias aplicadas en la década	149
8.	Ilustración de la política monetaria aplicada en un país	150
9.	Inserción de la política monetaria en el proceso de planificación	151
E.	LA POLITICA DE INGRESOS Y PRECIOS	152
1.	Sus objetivos	152
2.	Las políticas e instrumentos propuestos en los planes	153
3.	Los aspectos institucionales de la política	153
4.	Relación entre la planificación y la política de precios e ingresos	154

Capítulo IV

EL DESARROLLO REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO

A.	LOS ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA	157 ✓
B.	LA REGIONALIZACION	159 ✓
C.	EL SISTEMA DE PLANIFICACION REGIONAL	161 ✓
D.	LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL	164 ✓
E.	LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA UTILIZADOS	167 ✓
F.	CONCLUSIONES	168 ✓

Capítulo V

PLANIFICACION SOCIAL

A.	LOS ESTILOS DE PLANIFICACION Y LA POLITICA SOCIAL. CONCEPCIONES ACTUALES	177
----	--	-----

1.	El estilo 1 y la planificación social con carácter subsidiario	178
2.	El estilo 2 y la planificación social complementaria	181
3.	El estilo 3 y la planificación social preeminente	183
4.	El estilo 4 y la planificación social preeminente	185
B.	LOS PLANES Y LA REALIDAD	186
1.	Lo declarativo y lo real en la planificación social	186
2.	Los niveles de desarrollo y la planificación social	187
3.	La planificación social como factor de legitimación	192
4.	El despliegue de las políticas sociales y su creciente grado de complejidad	193
5.	La eficiencia en la planificación social	196
C.	LOS PROBLEMAS Y LAS PERSPECTIVAS	197
1.	La determinación de los objetivos en la planificación social	197
2.	Los problemas de aplicación de las políticas sociales: el caso del marginalismo	198
3.	La fragmentación social y la política administrativa	199
4.	Los problemas metodológicos, que plantean el análisis y la evaluación en la planificación social	202

Capítulo VI

LAS DIMENSIONES EMERGENTES EN LA PLANIFICACION LATINOAMERICANA

		207
A.	LAS EMPRESAS PUBLICAS	208
1.	Su importancia: las tendencias en la década reciente	208
2.	Los problemas específicos de la planificación del sector de empresas estatales	215
3.	Los esquemas institucionales de planificación para el sector de empresas estatales: tendencias latinoamericanas de la década pasada	220
4.	La planificación del sector de empresas estatales: síntomas y conclusiones	223
B.	EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLITICAS ECONOMICAS	226 ✓
1.	Análisis por áreas	228 ✓
2.	Percepción e intentos de enfoques más generales	237 ✓
3.	Conclusiones	243 ✓
C.	LAS POLITICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGIA EN LOS PLANES DE DESARROLLO	244
1.	Los avances en la incorporación de las variables científico-tecnológicas en los procesos de planificación	246
2.	La ciencia y la tecnología en los planes de desarrollo nacionales y sectoriales	246
3.	Algunas líneas de acción para los mecanismos de desarrollo científico y tecnológico	248

Capítulo VII

LA PLANIFICACION EN EL DECENIO DE 1980

UNA PROPUESTA DE ACCION

249

- A. LA PLANIFICACION Y LOS GRANDES OBJETIVOS POR LOGRAR EN LA DECADA DE 1980 249
 - 1. El panorama regional del desarrollo económico y social a fines del decenio de 1970 249
 - 2. La problemática del desarrollo en la década de 1980. Su marco y perspectivas 255
 - 3. Los grandes objetivos por lograr en la década de 1980 257
 - 4. El posible papel de la planificación en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo 262

- B. LOS AVANCES DE LA PLANIFICACION EN LA REGION, CARENCIAS REMANENTES Y NUEVOS PROBLEMAS 267
 - 1. Las contribuciones de la planificación al desarrollo 267
 - 2. Algunos problemas detectados en las actividades de planificación 267
 - 3. Nuevos campos de acción para la planificación 270

- C. EL ROBUSTECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION: PRINCIPALES TAREAS Y CONDICIONES 272
 - 1. La infraestructura básica para la planificación 272
 - 2. Los métodos y las técnicas 272
 - 3. Algunos problemas parciales y específicos 274
 - 4. La planificación del sector público 275
 - 5. La operatividad de la planificación. El espacio técnico-político de los sistemas de planificación 277

INTRODUCCION

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), ha elaborado el presente trabajo para dar cumplimiento a la tarea encomendada por la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe,¹ de evaluar el estado de la planificación en la región. El documento se caracteriza por ser esencialmente informativo y analítico y en él se han seguido estrictamente las normas de objetividad a que debe ceñirse un estudio de esta naturaleza. Como complemento de esta tarea esencialmente descriptiva y técnica, el Instituto ha querido contribuir con una apreciación de los principales desafíos que encarará el desarrollo económico y social durante el decenio de 1980 y la forma en que la planificación podría ayudar a enfrentarlos.

Se presenta aquí una primera aproximación global al estado de la planificación en la región, que servirá para fijar las bases sobre las cuales el Instituto abordará posteriormente este ejercicio en forma periódica. Este documento se presentó a la tercera reunión² de la citada Conferencia y fue discutido por las autoridades participantes, quienes encargaron al Instituto darle una rápida y amplia difusión, lo que se cumple con la presente edición. Es por esa razón que se ha optado por mantener el texto original, aun cuando algunos valiosos comentarios ya recibidos podrían dar lugar a ulteriores cambios y enriquecimiento del trabajo.

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

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

¹ Celebrada en Lima, en noviembre de 1978.

² III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, realizada en Guatemala, en noviembre de 1980.

que se envió a los gobiernos de la región como también por los múltiples trabajos presentados a distintas conferencias organizadas en el transcurso del decenio de 1970.

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

El séptimo, es un capítulo esencialmente distinto a los anteriores, aunque se basa y sustenta en ellos. Tras exponer un pronóstico, basado en los trabajos de la CEPAL, de los principales problemas que presentará la década de 1980 al desarrollo económico y social, se analizan las posibilidades que tiene la planificación de contribuir a las tareas nacionales del desarrollo. Para ello, el ILPES identifica los principales vacíos existentes en los sistemas de planificación actuales y expresa un conjunto de opiniones y recomendaciones concretas sobre los objetivos deseables y sobre las acciones que convendría seguir para llenar esos vacíos. IncurSIONa así el ILPES en un terreno en que distintas opiniones son debatibles y para ello se nutre de las experiencias nacionales transmitidas por los países y de sus propias experiencias en las diversas actividades que de continuo realiza en la región.

Capítulo I

EL MARCO PARA EL ANALISIS DE LA PLANIFICACION EN LA REGION

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

Conscientemente se ha optado en este documento por no identificar la planificación con la preparación de un documento de plan. Se ha preferido centrar la atención en la planificación como proceso. La formulación de un “plan-libro”³ es sólo una fase del proceso de planificación, a la que necesariamente debe seguir otra de ejecución, para que la planificación efectivamente se convierta en una acción metódica de racionalización y regulación de todo el sistema socioeconómico o de una parte de él.⁴

¹J. Tinbergen plantea que se pueden resumir las facetas más características de un plan en las tres siguientes: “a) Este se refiere al futuro. b) Se basa en un número de objetivos que han de especificarse para llevar adelante el proceso de planificación. c) Requiere una coordinación de los medios de política económica a utilizar con el objeto de que se alcancen los objetivos”. Véase su *Planificación Central*, Aguilar, Madrid, p. 7, 1968.

²Esta expresión fue acuñada por Pierre Massé, en *Le Plan ou l'antithésard*, Gallimard, 1966.

³La diferencia entre “plan-libro” (*blueprint*) y “plan-proceso” (*process mode*) fue inicialmente hecha por J. Friedmann, “A conceptual model for the analysis of planning behaviour”, en A. Faludi, ed. *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, 1973.

⁴J. Ahumada explica por qué la preparación de un documento de plan es sólo parte del proceso, en las siguientes formas: “a) la selección racional de objetivos e instrumentos es una tarea permanente. Hay que estar planificando todo el tiempo; b) el proceso de selección racional continuo envuelve no sólo el empleo de un método, sino además, una actitud, una manera de pensar favorable a la racionalidad; c) el establecimiento de una conducta racional depende no sólo de que se disponga de un método, sino además, que haya i) un sistema apropiado de sanciones y remuneraciones que corrija las desviaciones y ii) un sistema de organización social que sea compatible con la conducta racional; d) el documento denominado plan muestra, por lo general, el conjunto de decisiones tomadas por la autoridad. Es por lo tanto un documento técnico y político. En cambio, no muestra todo el proceso técnico, que consiste en la elaboración de las alternativas entre las cuales la autoridad escoge; e) las decisiones son relevantes sólo si se reflejan en acciones. Sólo una vez que las acciones estén

Esta noción de "plan como proceso" permite concebir la planificación como el desarrollo de actividades por parte de un sistema de planificación.⁵ Percibirla como un proceso, significa aceptar que la planificación involucra a múltiples instituciones y sectores sociales y que, por lo tanto, es más que un mero ejercicio técnico, o que una teoría. Se trata de una práctica, que evoluciona según sean los nuevos objetivos del desarrollo, las transformaciones estructurales y ecológicas y las nuevas metas que van proponiéndose los actores del proceso de planificación.

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

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

Por otra parte, el análisis se limitará temporalmente a sus formas más actuales las del decenio de 1970.⁶

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

La razón para planificar fue, entonces, la conciencia cada vez mayor de la necesidad de producir cambios que solucionarían los problemas de las economías de la región. "La creciente complejidad que plantea la implementación de un

ejecutadas, se tiene seguridad de que las decisiones fueron correctas. Por esto el proceso de planificación continúa hasta la evaluación. El "Plan" sólo contiene las decisiones". Véase *La planificación del desarrollo*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago, Chile, 1965, pp. 51 y 52.

⁵Se ha optado por usar el término sistema y no órgano de planificación para dar cuenta del hecho de que estas funciones pueden ser, y en la práctica son, desarrolladas por diversas instituciones. Como es sabido, las funciones del sistema de planificación se traducen en la superación de, por lo menos, las siguientes fases: i) diagnóstico; ii) pronosis; iii) fijación de la imagen-objetivo; iv) estrategia; v) formulación de objetivos y metas; vi) instrumentación de la ejecución; vii) evaluación de los planes y estrategias. Además, este proceso se desarrolla a distintos niveles (global, sectorial y regional) y con distintos horizontes de tiempo (corto, mediano y largo plazo).

⁶Para un análisis de la evolución de la planificación en sus primeros momentos, véase ILPES, *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI, México, 1966; e ILPES/OEA/BID *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, Siglo XXI, México, 1974.

proyecto nacional en las condiciones que afectan actualmente a nuestros países, impone la necesidad de recurrir al uso de los métodos y técnicas disponibles para lograr dar la mayor coherencia y unidad posible al proceso de política económica. Y eso, según la definición aceptada, implica planificar.”⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷Carlos de Mattos, “¿Por qué y para qué planificar en la década del ochenta?”, ILPES, documento interno, 1979.

mención de los elementos esenciales tenidos en cuenta para definir los estilos de planificación.

Para distinguir los proyectos nacionales de desarrollo se estableció una diferencia inicial entre un sistema centralmente planificado y un sistema de economía mixta. Este último es el predominante en la región y pueden encontrarse varios subtipos entre los cuales se destacan tres que pueden denominarse de "mercado libre" de "mercado parcialmente reformado", y de "mercado orientado",⁸ cuya diferencia fundamental está en el papel del Estado en la aplicación del proyecto nacional de desarrollo.

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

En cuanto a las concepciones vigentes de la planificación es posible agruparlas en varios tipos de los cuales se individualizan cuatro: "subsidiario, comprensivo y normativo" (SCN); "regulador, de proyectos y programas y normativo" (RPN); "regulador, comprensivo y normativo" (RCN) y "regulador, comprensivo y adaptativo" (RCA).⁹

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

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

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

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

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

El *estilo 1* es, probablemente, el que más difiere de la concepción tradicional de planificación. En él, el plan no comprende, en la medida que se le formule, objetivos específicos y medidas de política para lograrlos. Correspondería a una planificación indicativa que explícitamente acepta como deseable el libre

⁸ Las definiciones utilizadas para estos conceptos de mercado se presentan en la sección C del presente capítulo.

⁹ Véanse las definiciones en la sección C de este capítulo.

juego de las fuerzas del mercado. En tal situación la planificación estatal llega a ser muy limitada. Sin embargo, al margen del sistema de planificación y fundamentalmente a través de los agentes de los grupos sociales, se lleva a cabo un proceso de planificación donde se explicitan objetivos y los medios para lograrlos. Al interior de estos grupos y fundamentalmente en las empresas o conglomerados se hace un uso efectivo de los métodos de planificación. J

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

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

Sumariamente, este estilo de planificación presenta cinco características centrales.¹⁰

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

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

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

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

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

Se plantea la introducción de ciertos cambios de estructura como forma de lograr la distribución más equitativa del poder y de la riqueza, lo que conduce a modificar las decisiones del mercado para lo cual el aparato gubernamental dispone de capacidad efectiva. Sin embargo no se desconoce a la empresa privada como el centro del proceso productivo.

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

a) supone la existencia de un proyecto nacional de desarrollo que define la sociedad que se desea construir y, por lo tanto, señala los componentes de la

¹⁰ Al respecto, véase M. Kaplan, *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, 1972.

estructura global que hay que mantener y reforzar y los que se deben modificar o reemplazar;

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

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

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

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

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

El cuadro 1 resume los elementos que definen los cuatro estilos de planificación aquí identificados.

Otra dimensión que debe tenerse en cuenta en la elaboración de estilos de planificación es el papel asignado a la participación en dicho proceso. Como se ha dicho:

“El proyecto político define los grados de participación o de exclusión deseables, en función de consideraciones que van más allá de la economía pero que tienen profundas implicaciones para ésta. La participación puede ser considerada como uno de los objetivos más importantes del proceso mismo de planeación, pero también puede mirársela como una condición para que aquél pueda dar los resultados esperados. En cualquier caso, puede haber muy diferentes definiciones de las participaciones que se considera necesario incluir o excluir en las diversas etapas del proceso.

¿Debe situarse la participación sobre todo en las decisiones básicas de las que arranca el proceso, en la ejecución del mismo, en la revisión o en todas las etapas? ¿Es la mediación ideológica, implicada en todo proyecto político que se piensa ejecutar por medio de la planeación, la que da respuesta a estos problemas? Se sabe muy poco, además, del papel efectivo de la participación y de su variable importancia en las diferentes etapas o según los diferentes objetivos. Debe haber, sin duda, metas que son imposibles de obtener sin diferentes grados de participación voluntaria, entre tanto que otras pueden lograrse sin recurrir a ella o restringiéndola al mínimo, independientemente de las motivaciones ideológicas que estén detrás de los proyectos políticos. Hay muy poca investigación, sin embar-

Cuadro 1

ELEMENTOS QUE DEFINEN UN ESTILO DE PLANIFICACION

<i>Estilos de planificación</i>	<i>Proyecto nacional de desarrollo</i>	<i>Concepción de la planificación^a</i>
<i>Estilo 1</i>	<i>Mercado libre</i> Estado subsidiario Política social subsidiaria Apertura externa amplia	Subsidiaria Compreensiva Normativa (SCN)
<i>Estilo 2</i>	<i>Mercado parcialmente reformado</i> Mercado parcialmente corregido Política social complementaria Apertura externa regulada	Reguladora De proyectos y programas o comprensiva Normativa (RPN) o (RCN)
<i>Estilo 3</i>	<i>Mercado orientado</i> Mercado regulado Persecución directa de los objetivos sociales Apertura externa restringida	Reguladora Compreensiva Normativa o adaptativa (RCN) o (RCA)
<i>Estilo 4</i>	<i>Centralmente planificado</i> Estado asigna recursos Objetivos sociales preeminentes	Centralizada Compreensiva Adaptativa (CCA)

^aSe refiere a la concepción de la planificación prevaleciente en el aparato gubernamental. Véanse las definiciones en la sección C del presente capítulo.

go, que ha tratado de determinar con objetividad los diversos papeles que la participación desempeña efectivamente, distinguiéndolos en lo posible de los que debería desempeñar según la diversidad de proyectos políticos.”¹¹

B. APLICACION DE LA TIPOLOGIA A AMERICA LATINA Y EL CARIBE

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

Como es inevitable en todo esfuerzo de este tipo, habrá que recurrir a abstracciones y caracterizaciones de la realidad de los países de la región que no

¹¹Aldo E. Solari, Edgardo Boeninger, Rolando Franco y Eduardo Palma, *El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas*, Santiago, Cuadernos del ILPES, N° 26, 1980, pp. 39-40.

alcanzan a mostrar toda la complejidad de ésta. En este sentido, debe recordarse que se han elegido cuatro tipos cuando hay una cantidad bastante superior de otros tipos posibles. En general, se ha preferido ejemplificar cada uno de los tipos de estilos seleccionados, con países que cumplen con el conjunto de las características del mismo. Sin embargo, en ocasiones ello no ha sido posible de lograr.¹²

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

En el cuadro 2 se resume parte de la información recogida en la encuesta mencionada, la que da una visión panorámica de ciertos aspectos del estado actual de la planificación en la región.

¶ a) *El estilo 1.* Este estilo, en que sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados nacionales y extranjeros, se distingue por el carácter subsidiario que se da a la actividad del Estado en materia de asignación de recursos y de políticas sociales, por las facilidades dadas al capital extranjero y la apertura externa de la economía y, sobre todo, por el papel soberano del mercado como mecanismo eficiente de asignación de recursos a través de un libre funcionamiento del sistema de precios. Actualmente, los países que más se aproximan a este tipo son Argentina y Chile. En el primero, se entiende que "todas las medidas emprendidas por el sector público en materia económica tienden precisamente a entronizar a las fuerzas del mercado como motor de la actividad general".¹³ Esta también es la situación de Chile, cuyo último plan de desarrollo establece que el objetivo nacional consiste en "construir un régimen político institucional basado en la concepción cristiana del hombre y la sociedad y en el principio de subsidiariedad del Estado que le es propia".¹⁴

El principio de subsidiariedad afirma que "el Estado no puede arrogarse funciones que otras organizaciones menores pueden desarrollar . . . El campo de acción del Estado es limitado y circunscrito a aquellas funciones que por su naturaleza o por su interdependencia con otras funciones no pueden ser llevadas adelante en forma adecuada por el sector privado".¹⁵

¹²En la sección D de este capítulo se mencionan algunos criterios generales que permiten vincular los estilos de planificación aquí mencionados con los esquemas institucionales de la misma.

¹³República Argentina, Secretaría de Planeamiento, "Proyecto de Contestación"; representa a la Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe (ESNPALC) elaborado por ILPES, p. 2.

¹⁴República de Chile, Oficina Nacional de Planificación, *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984*.

¹⁵República de Chile, respuesta a ESNPALC, páginas sin numerar.

Además, supone una relación estrecha y positiva entre crecimiento y bienestar, que lleva a asignar especial prioridad a los objetivos económicos. Este es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 del Uruguay que sostiene que "el propio proceso de crecimiento económico será el mejor instrumento de redistribución de ingresos".¹⁶ Lo anterior no implica dejar de reconocer la existencia de problemas sociales, que para ser solucionados, requieren algún grado de intervención estatal. Esta intervención, sin embargo, es vista bajo una óptica que concede especial importancia a las consideraciones económicas.

Esto también se nota en la política de integración social en el Primer Plan Nacional de Desarrollo de Brasil (1972/1974) que postula:

"Compete a la Política de Integración Social: a) crear una base para el mercado masivo; b) asociar la existencia a los estímulos para el trabajo y para el aumento de eficiencia del trabajador; y c) en ciertos casos, inducir con vistas a que el aumento de ingreso represente un incremento del ahorro, como en el caso del PIS y PASEP".¹⁷

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

La importancia asignada por el estilo 1 al capital extranjero se ejemplifica en el "Estatuto de la Inversión Extranjera" promulgado en 1974, por el Gobierno de Chile. Se lo define como "un cuerpo orgánico de normas que signifique una real promoción a la inversión extranjera",¹⁸ ya que "para lograr un acelerado desarrollo de la actividad económica del país resulta indispensable el concurso de la inversión extranjera", por lo que es necesario "ofrecer al inversionista extranjero las seguridades correspondientes del Estado de Chile".

Posición similar adoptó la Argentina, lo que la llevó a modificar la ley de inversiones extranjeras. Así, "la nueva ley otorgará garantías únicas en el mundo al inversor extranjero".¹⁹ El Ministerio de Economía de Argentina planteó que "los beneficios del aporte de capitales extranjeros para completar la inversión local, unidos al aporte de tecnologías que trae consigo, pueden ser aprovechados por el país sin temor de que soberanía o poder de decisión sufra mengua alguna".²⁰

Además de esta "apertura" a la inversión extranjera, estos países han promovido su "apertura" hacia el mercado externo. Así, en 1979 Chile tenía una estructura arancelaria homogénea (salvo dos productos) que ascendía al 10%. En

¹⁶ República Oriental del Uruguay, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*, Imprenta Nacional, Montevideo, Segunda Edición, 1977, p. 36

¹⁷ República Federativa del Brasil, *Primer Plano Nacional de Desenvolvimento 1972-1974*, p. 35. El PIS se refiere al Programa de Integración Social y el PASEP al Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público.

¹⁸ República de Chile, "Estatuto de la Inversión Extranjera" (EIE), *Diario Oficial*, 13 de julio de 1974, p. 4.

¹⁹ Ministro J. A. Martínez de Hoz, *La Nación*, Buenos Aires, 28 de julio de 1976.

²⁰ República Argentina, Ministerio de Economía, *Boletín Mensual*, agosto de 1976.

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACION

<i>País y fuente</i>	<i>Concepción de la planificación</i>	<i>Carácter y esfera de la planificación</i>	<i>Organización de la planificación</i>	<i>Áreas de planificación sectorial</i>	<i>Áreas de planificación social</i>
Argentina (encuesta ILPES)	Coordinación entre agentes de la política económica y social	No existe planificación global, sólo sectorial e imperativa para el sector público	Secretaría de planeamiento de la Presidencia de la República y sistema nacional de planeamiento	Comunicación, energía, vivienda, urbanismo y otras de tipo económico-social que están en manos del Estado	Los sectores que llevan a efecto la política, dependiente de los Ministerios, definen las políticas y áreas
Barbados (informe presentado a la primera reunión de planificadores del Caribe, La Habana, enero 1979)	Desarrollo de proyectos específicos y un marco de desarrollo económico y social global	La planificación se desarrolla a través de la aprobación del presupuesto de cada entidad fiscal	Los objetivos de corto plazo son fijados por el Comité Presupuestario (incluye a todos los ministerios). Los de mediano y largo plazo por el Comité de Planificación del Gabinete	Incluye a todas las reparticiones públicas	Reparticiones públicas
Bolivia (encuesta ILPES y monografía)	Marco de referencia para la actividad económica y social del país	Imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado	Consejo Nacional de Economía y Planificación (todos los ministerios técnicos). El Ministerio de Planeamiento y Coordinación es el nexo y ente coordinador	Agropecuaria, minero, hidrocarburos, industria, energía, transporte y comunicaciones y Gobierno General	Educación, salud, nutrición y vivienda. Estas áreas son coordinadas por la Dirección Social-Global del Ministerio de Planeamiento y Coordinación
Brasil (encuesta ILPES)	Instrumento orientador del proceso de toma de decisiones	Normativa para la estructura federal, indicativa para el sector privado e imperativa para la estructura gubernamental	Consejo de Desarrollo Económico (CDE), Consejo de Desarrollo Social (CDS) y Secretaría de Planificación (SEPLAN). SEPLAN coordina el trabajo de planificación sectorial	Cada ministerio elabora un plan para su sector. Estos son asesorados y coordinados por el CDS, CDE y/o SEPLAN	Los ministerios de esta área elaboran el plan. El Consejo de Desarrollo Social asesora y coordina estas actividades
Colombia (encuesta ILPES)	Coordinación de las agencias gubernamentales y fijación de directrices sobre políticas de desarrollo y regímenes de incentivos que el gobierno puede ofrecer	Obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado	El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) asesora al Gobierno en lo que se relaciona con el desarrollo económico y social. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) define las normas para las oficinas de planificación sectorial y presenta el Plan General al CONPES	El Plan de Desarrollo vigente (PIN) ha privatizado los sectores de transporte, comunicación, energía y minas. Además, existen planes específicos para otros sectores	El DNP coordina las iniciativas presentadas por el CONPES y ejecutadas por diversos institutos (bienestar familiar, seguros sociales, alimentación y nutrición y desarrollo rural integrado)
Costa Rica (encuesta ILPES)	Coordinación entre agentes de la política económica y social	El plan es de carácter indicativo con excepción del nivel y composición de la inversión pública y cooperación internacional	La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República aprueba los proyectos de inversión pública y formula las prioridades presupuestarias	Sectores económicos (agropecuaria, economía, industria y comercio) y sectores sociales (salud, educación y vivienda)	Todavía no se pone en práctica la organización sectorial en estas áreas, aunque se considera en la estrategia de desarrollo



<i>Regionalización y planificación regional</i>	<i>Fases del proceso de planificación e instancia de decisión superior</i>	<i>Mecanismo de control</i>	<i>Características de la participación</i>	<i>Difusión del contenido</i>
El país no está regionalizado. La planificación es realizada por los organismos provinciales	Solo se coordina, por lo tanto, no existe un proceso de planificación. La Secretaría de Planeamiento de la Presidencia ejecuta el control global	Cada organismo ejecutor posee su propia sección de control de gestión. La Secretaría de Planeamiento realiza una evaluación global	Cada Ministerio o Secretaría consulta a sectores de la sociedad (asociaciones de profesionales, colegios de graduados) en función de trabajos específicos	-
-	Los planes sectoriales, de cada Ministerio, son evaluados y coordinados por el Ministerio de Finanzas y Planificación y aprobados por el Parlamento	-	-	-
Las Corporaciones de desarrollo de cada región establecen su plan, que es coordinado por la Dirección de Planificación Regional	Los planes de cada Ministerio son evaluados por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación y aprobados por la Presidencia de la República y el Gabinete Ministerial	El Ministerio de Planeamiento realiza la evaluación y control del Plan global, regional y sectorial	En la etapa de formulación de los planes operativos se considera la opinión de empresarios privados y de todas las instituciones públicas	Los planes de inversión resumida tienen difusión amplia. Los planes de inversión in extenso tienen difusión gubernamental y restringida al organismo que le compete
Existen cuatro Superintendencias de Desarrollo Regional (Amazonia, Nordeste, Centro-Oeste y Sur) que buscan el desarrollo equilibrado de las distintas regiones	A partir de los planes sectoriales SEPLAN elabora el Plan Nacional de Desarrollo que es aprobado por el Congreso. A partir de este se aprueban los presupuestos de inversión	Cada órgano ejecutor debe evaluar y controlar su actividad e informar a SEPLAN al respecto	Las instituciones privadas (productores) participan en los centros de formulación de política económica. Además, se recoge información económica social en los sectores relevantes para programas específicos. El Congreso Nacional es el mecanismo de participación más efectivo	Los planes se dan a conocer al Congreso Nacional
Aunque ya existen 10 corporaciones de desarrollo regional no se abarca el conjunto del territorio nacional. Esta hoja estudio es un esquema de regionalización que cubre todo el país	CONPES define las políticas globales. DNP en coordinación con las oficinas sectoriales elabora el Plan de Desarrollo para su presentación a la Comisión Plen. del Congreso Nacional que lo aprueba	-	Las oficinas sectoriales conocen la opinión de gremios (industriales, financieros y comerciales). La de los partidos políticos se logra a través del Congreso Nacional	-
Se acaba de crear el subsistema de planificación regional con los consejos de desarrollo regional	Hasta el momento no ha existido un mecanismo formal. Para el Plan de 1980 se espera utilizar el esquema de planificación regional y sectorial	Los consejos nacionales, sectoriales, regionales y subregionales tendrán a su cargo el control de ejecución y la evaluación	En el esquema de planificación sectorial y regional tienen una amplia cabida las distintas agrupaciones sociales, productivas y académicas	El Plan Nacional de Desarrollo se edita en forma de libro de libre circulación

(Continuación 1)

<i>País y fuente</i>	<i>Concepción de la planificación</i>	<i>Carácter y esfera de la planificación</i>	<i>Organización de la planificación</i>	<i>Áreas de planificación sectorial</i>	<i>Áreas de planificación social</i>
Cuba (informes presentados a la I y II Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe, Caracas 1977, Lima 1978)	La planificación respectiva plantea la imagen-objetivo como los mecanismos para su logro. Además, existe el plan quinquenal y anual	El plan anual es de carácter normativo para el conjunto de la economía	El sistema de dirección y planificación de la economía está encargado de definir la dirección de la producción social de acuerdo a las relaciones de producción y el grado de desarrollo de las fuerzas productivas	El conjunto de la economía	El conjunto del gasto en programas sociales
Chile (encuesta ILPES)	Ordenamiento de acciones y selección de instrumentos más eficientes para lograr los objetivos del desarrollo. Coordina los agentes	Planificación indicativa para el conjunto de la economía e imperativa para la actividad económica manejada directamente por el Estado	La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), que depende de la Presidencia de la República, orienta y coordina la actividad de planificación nacional y regional	Las "Oficinas de Planificación y Presupuesto" y las de "Programación" de cada Ministerio desarrollan la planificación social	Se planifican los sectores de vivienda, salud, educación, seguridad social, cultura y deportes. Las actividades sectoriales son coordinadas por ODEPLAN
Ecuador (encuesta ILPES)	Fijar las políticas generales y coordinar los sectores productivos para lograr los objetivos planteados	Planificación indicativa para el sector privado y obligatoria para el sector público. Carácter normativo para empresas mixtas	La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) es la encargada de diseñar el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo". JUNAPLA será sustituido por el Consejo Nacional de Desarrollo	La Planificación Sectorial se desarrolla en el conjunto de los componentes de los sectores productivos, de infraestructura y social	En el Sector Social existen programas de Recursos Humanos, Educación y Salud
X El Salvador (trabajos presentados a la Primera y Segunda Reunión de Ministros y Jefes de Planificación en América Latina y el Caribe, Venezuela 1977, Perú 1978)	Selección, coordinación y ejecución de programas específicos de desarrollo regional, sectorial y global	Normativa para los agentes públicos encargados de un programa e indicativa para el sector privado	Ministerio de Planificación a cargo de coordinación global. Sistema Nacional de Planificación (Presidente de la República y Consejo de Ministros) desarrollo de las acciones	Se han definido (Plan 1978-1982) 51 programas de desarrollo que cubren diversos sectores económicos	Entre los programas se encuentran salud, educación, vivienda, higiene ambiental, deportes, cultura nacional, etc.
X Guatemala (monografía y encuesta ILPES)	Promoción, orientación y desarrollo económico a través del logro de unidad a la gestión gubernamental	Obligatorio para el sector público y corrige las desviaciones e incompatibilidades del mercado con los objetivos señalados en el Plan	El nivel superior de decisión es el Consejo Nacional de Planificación Económica para el largo y mediano plazo. En el corto plazo es la Comisión Nacional Económica. Además existen oficinas sectoriales de Planificación	Se planifican todos los sectores de la economía priorizando agricultura, energía, industria, educación y salud	Todos los sectores sociales cuentan con un plan destinado a satisfacer las necesidades básicas
Haití (trabajo presentado a la Primera Reunión de Ministros y Jefes de Pla-	Formular objetivos, áreas prioritarias, coordinar y evaluar la acción de	Normativa para las agencias públicas	El Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación (Presidente por vida de la República, Ministros áreas económica y social, Presiden-	Cada Ministerio o Agencia Pública cuenta con una unidad de programación sectorial	En el Plan vigente se ha puesto énfasis en educación, esperanza de vida,

<i>Regionalización y planificación regional</i>	<i>Fases del proceso de planificación e instancia de decisión superior</i>	<i>Mecanismo de control</i>	<i>Características de la participación</i>	<i>Difusión del contenido</i>
—	El plan quinquenal tiene las siguientes fases: metodología y estudios globales, realización de estudios de apoyo sectorial; elaboración de cifras de control, propuesta de plan de organismos y provincias y elaboración de cifras directivas	—	El plan es diseñado por el Estado ajustado y aprobado por la empresa y el colectivo de trabajadores para su nueva formulación por el Sistema de Dirección de la Economía	—
Cada región cuenta con su Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC) que prepara planes y presupuestos, y evalúa e informa sobre el cumplimiento de éstos	La fase de formulación del Plan, por parte de ODEPLAN, como la de información al Presidente de la República para su aprobación están claramente establecidas. No así las fases de ejecución y evaluación	ODEPLAN está a cargo del control en la ejecución de los planes y entrega mensualmente un informe al respecto al Presidente de la República	Durante el proceso de planificación se recibe la opinión del conjunto de organismos sociales o gremiales, que se canalizan a través de comités sectoriales y del Consejo Regional de Desarrollo	Los planes tienen amplia difusión en Chile y el extranjero
Actualmente la dimensión regional aparece implícito, sólo se considera en la medida que exista al interior de la entidad ejecutora; no se considera en el proceso de elaboración y ejecución de planes	JUNAPLA, a través de comisiones especializadas en contacto con las direcciones de planificación de los organismos públicos propone un plan de desarrollo que es aprobado por el Presidente de la República	JUNAPLA realiza el control mediante evaluaciones periódicas y con el respectivo control presupuestario	Los planes sectoriales se someten a la discusión del sector privado no existiendo mecanismos formales de participación	El plan se publica en forma restringida para uso de los organismos ejecutores y entidades públicas y se distribuyen resúmenes y boletines de prensa al público en general
Entre los programas se encuentran diversas tareas de desarrollo regional que persiguen el objetivo de integrar y homogeneizar el grado de desarrollo en el país	El sistema nacional de planificación presenta los lineamientos generales y metodologías del plan. Estos son transformados en programas concretos por los diversos Ministerios y devueltos al Sistema de Planificación. Finalmente es aprobado por el Consejo de Ministros	Cada organismo ejecutor cuenta con su propia unidad de control	—	El Plan Nacional es publicado sin restricciones
No existe en el país un esquema regional de su territorio. La planificación de las regiones se hace a nivel sectorial	Las fases son diagnóstico, formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación. La Comisión Nacional Económica es la entidad máxima	Las unidades específicas (en especial la de Control de Proyectos) de la Secretaría de Planificación controlan la ejecución de proyectos	No existe una forma directa de participación social en el Sistema de Planificación	—
Cada región cuenta con una oficina de Planificación Regional. Esta analiza la situación socio-	—	—	—	—

(Continuación 2)

<i>País y fuente</i>	<i>Concepción de la planificación</i>	<i>Carácter y esfera de la planificación</i>	<i>Organización de la planificación</i>	<i>Áreas de planificación sectorial</i>	<i>Áreas de planificación social</i>
nificación, Venezuela 1977)	las agencias públicas		te Banco Nacional) tiene a su cargo la generación y toma de decisiones respecto al Plan	que plantea objetivos, los coordina a nivel regional, prepara presupuestos y evalúa	vivienda y postas de salud
X Jamaica (trabajo de la Agencia Nacional de Planificación; octubre 1977 y presentado a la II Conferencia de Ministros, Lima 1978)	Preparación de proyectos y asignación de recursos para el sector fiscal	—	Agencia Nacional de Planificación coordina los diferentes mecanismos al interior del gobierno	Se pone especial énfasis en el desarrollo agrícola y de la industria de bauxita y alúmina. Además se incentiva la industria manufacturera y de la construcción	Se pone especial énfasis en el pleno desarrollo y utilización de los recursos humanos. Esto se logra mediante la educación, capacitación y cuidado de la salud
México (monografía ILPES)	Fijación de imagen-objetivo para orientar acción	Normativa para el sector público e indicativa para el sector privado	La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) elabora el plan global, que sirve de marco de referencia a los programas sectoriales	Cubre al conjunto de los sectores a través de los Ministerios respectivos	Los ministerios vinculados al área de acción social programan y planifican esta labor
X Nicaragua (programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional)	Organización del cambio estructural para lograr una imagen-objetivo	—	El Plan de Emergencia está dirigido a atender las necesidades básicas de la población. Además existe un Plan de Reconstrucción, transformación y desarrollo económico a mediano plazo	El Plan de Reconstrucción incorpora a todos los sectores de la nación. Para esto se han diseñado una serie de programas sectoriales	Se planificarán las áreas de empleo, seguridad social, salud y nutrición, educación, vivienda y servicios públicos
Panamá (encuesta ILPES)	Coordinación entre los diversos agentes de la política económica	La planificación es normativa para las acciones del estado e indicativa para el sector privado	El Ministerio de Planificación Económica establece la relación del sistema de planificación con empresas y servicios públicos. El Consejo Consultivo de Economía recomienda medidas necesarias para la planificación	El Plan Nacional incluye un volumen de "objetivos, políticas y metas sectoriales" que define la acción sectorial del sector público	La planificación social es desarrollada por los Ministerios respectivos. Se ha adoptado el enfoque de necesidades básicas con énfasis en distribución y participación
Paraguay (encuesta ILPES y trabajo presentado a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación en América Latina, Caracas 1977)	Orientación y coordinación general de política de desarrollo para logro de imagen-objetivo programación de inversiones y asistencia técnica, asesora al Sector Público	La planificación es indicativa para el sector privado de la economía y obligatorio para el sector público	La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social desarrolla las tareas globales de planificación. La Oficina Nacional de Proyectos materializa los planes globales	Se contemplan globalmente todos los sectores, con énfasis en aquellos considerados estratégicos	La Programación general consideró un área de programación social (educación, salud, vivienda y saneamiento ambiental)
Perú (encuesta ILPES)	Instrumento de política económica destinado a	La planificación les da carácter obligatorio en el sector público	El Sistema Nacional de Planificación está formado por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico	Los Ministerios cuentan con oficinas sectoriales de planificación	La planificación social tiende a producir trans-

<i>Regionalización y planificación regional</i>	<i>Fases del proceso de planificación e instancia de decisión superior</i>	<i>Mecanismo de control</i>	<i>Características de la participación</i>	<i>Difusión del contenido</i>
económicas y su potencial y formula y evalúa proyectos y programas	—	—	—	—
No existe planificación regional				
La Dirección General de Programación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto vincula a ésta con los gobiernos estatales para la asignación del Fondo de Desarrollo Regional	Los organismos sectoriales proponen sus programas a la SPP que los compatibiliza de acuerdo a la estrategia global de desarrollo y los presenta para su aprobación al Presidente de la República	El control de la ejecución de los planes hecho por el organismo ejecutor. Además existe una supervisión global del gasto hecho por la SPP	La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la responsabilidad de buscar la mejor participación del sector privado	Difusión amplia de la estrategia de desarrollo y de las medidas de política económica
Se impulsará una política de desarrollo que atienda las necesidades específicas de las distintas regiones del país	—	—	Se impulsará y estimulará la participación individual y colectiva de todo el pueblo en la educación de sus propios problemas	
Los Departamentos de Desarrollo Regional cuentan con Oficinas Regionales y Provinciales de Planificación que participan en la elaboración de planes regionales	Las fases son: formulación (diagnóstico, proyecciones, fijación de metas y asignación de recursos); ejecución (puesta en marcha de acciones específicas); control y evaluación	Se controla la ejecución de los planes a través de la instrumentación presupuestaria	El Sistema de Participación Popular permite que ésta se lleve a efecto a dos niveles: la Asamblea Nacional de Representantes y los Consejos Provinciales de Coordinación	
La Programación general considera un área de programación regional. Implementado a través de los centros para el desarrollo regional	Las fases son: normas generales y análisis socio-económico global y sectorial; fijación de objetivos y redacción del plan; aprobación por parte del Consejo Nacional de Coordinación Económica	El Consejo Nacional de Coordinación Económica en base a los informes de la Secretaría Técnica de Planificación controla la ejecución del plan	La participación se logra a través de Consejos Consultivos, Comisiones especiales de planificación y grupos de trabajo formados por representantes del sector privado y de la secretaría de planificación	Los planes son publicados y tienen amplia difusión, incluso se organizan jornadas y seminarios para su discusión
Las Oficinas Regionales de Planificación (que dependen del I. de Pla-	Se pueden distinguir las siguientes fases: diagnóstico, formulación, evaluación y reformulación. El	—	En la fase de formulación y evaluación el Jefe del Instituto Nacional de Planificación consulta la	

(Continuación 3)

<i>País y fuente</i>	<i>Concepción de la planificación</i>	<i>Carácter y esfera de la planificación</i>	<i>Organización de la planificación</i>	<i>Áreas de planificación sectorial</i>	<i>Áreas de planificación social</i>
	lograr una serie de cambios en la estructura económica y social	blico e indicativa para el sector privado	mico y Social, el Instituto Nacional de Planificación, el Consejo Consultivo de Planificación y las Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación	ficación que elaboran los planes de desarrollo sectorial y analizan y evalúan su ejecución	formaciones estructurales que constituyen la esencia de los problemas sociales y a planificar la provisión directa de ciertos bienes y servicios
República Dominicana (trabajo presentado a la Primera Reunión de Ministros y Jefes de Planificación. Caracas 1977)	Identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos específicos	—	El cuerpo responsable de la orientación de todo el proceso es el Consejo Nacional de Desarrollo y la Oficina Nacional de Planificación es quien elabora los planes nacionales	Se pretenden organizar las Unidades de Proyectos Institucional y Sectoriales para definir proyectos prioritarios en cada unidad pública	—
Uruguay (trabajo presentado a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación. Caracas 1977)	Un instrumento de acción que persigue ciertos objetivos definidos	Es indicativa para el sector privado y coopera con la determinación de planes del sector público	La Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión asiste al poder ejecutivo en la formulación de planes	Los organismos públicos cuentan con sus propias unidades sectoriales de programación y planeamiento	—
Venezuela (monografía ILPES)		Planificación inductiva para el sector privado y concertación presupuestaria para el sector público	Oficina Central de Coordinación y Planificación que es parte del Sistema de Oficinas Centrales de la Presidencia de la República	Cada Ministerio cuenta con oficinas sectoriales básicas de coordinación y planificación	—

^aResumen de parte de la información recogida por la Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación

<i>Regionalización y planificación regional</i>	<i>Fases del proceso de planificación e instancia de decisión superior</i>	<i>Mecanismo de control</i>	<i>Características de la participación</i>	<i>Difusión del contenido</i>
nificación) coordinan la acción pública en un ámbito regional	órgano de mayor jerarquía es el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social		opinión de empresas y sindicatos. Las asociaciones cooperativas cuentan con un vínculo administrativo	
				En las comisiones sectoriales están representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas
Cada región cuenta con una corporación financiera o fundación promotora del desarrollo que son coordinadas por la Oficina Regional de Coordinación y Planificación	Diagnóstico y Programa de Gobierno dan pauta a oficina de planificación para que genere esquemas de estrategias globales y sectoriales, con objetivos específicos. Posteriormente el financiamiento se concerta y negocia con ministerios y ejecutores de proyectos y programas	La Oficina de Coordinación y Planificación está a cargo del seguimiento y evaluación de los planes	En cada región existe un órgano político-administrativo de consulta y participación (Consejo Regional de Desarrollo)	

de América Latina y el Caribe realizada por el ILPES en 1980.

Argentina también se han ido progresivamente eliminando todas las prohibiciones existentes a las importaciones y reduciendo, en forma más gradual, los aranceles.

En lo que a concepción de la planificación se refiere, este estilo se caracteriza por la formulación de planes indicativos de desarrollo de carácter global, que en algunas situaciones se complementan con planes operativos sectoriales para el área pública. Estos planes globales presentan pocas metas específicas no jerarquizadas de acuerdo con los objetivos globales, pero que permanecen invariables a través del período de ejecución del plan. A su vez contienen un amplio diagnóstico para cada sector o región basado en la revisión de las magnitudes de las variables fundamentales y en una enumeración de las políticas generales o específicas por aplicarse. Una posición aún más radical puede encontrarse en la Argentina donde “no existe planificación nacional” (global),²¹ sino sectorial. Por lo tanto, el Estado —mediante la planificación— “asume directamente determinadas tareas de apoyo al sector privado, tales como: difusión de las políticas vigentes que orientan al sector privado, prospección y evaluación de recursos naturales, investigación y difusión de nuevas tecnologías, generación y difusión de información relevante respecto a recursos, tecnologías, precios, demanda, etc.”²² De esta forma, el Estado coadyuva a que las fuerzas del mercado conduzcan el aparato productivo a producir y distribuir los bienes en forma racional. }

Uruguay también ha optado por abandonar el intervencionismo para dar preeminencia al mercado y al funcionamiento del criterio de rentabilidad, “dos instrumentos relativamente postergados en la experiencia uruguaya”.²³

Según esta concepción “el problema de la planificación se plantea más en términos de coordinar, que en la posibilidad de imponer tareas a los agentes económicos”.²⁴ La planificación, esencialmente indicativa, no debe consistir en “un listado detallado de lo que debe y no debe hacerse, sino en un conjunto de definiciones de las opciones políticas elegidas por la autoridad máxima, que constituyen las reglas del juego y el marco global en que el sector privado debe realizar su aporte. Ella representa para el sector privado un complemento necesario de las indicaciones del mercado”.²⁵ }

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

²¹ República Argentina, Secretaría de Planamiento, ESNPAC, p. 2.

²² República de Chile, Oficina de Planificación Nacional, ESNPAC, p. 5.

²³ República Oriental del Uruguay, *op. cit.*, p. 24.

²⁴ República de Chile, Oficina de Planificación Nacional, ESNPAC, p. 9.

²⁵ ILPES, *Planning Bulletin*, agosto de 1978, p. 16.

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

El primero de estos grupos está conformado por la mayoría de los países del Caribe. En ellos, la planificación se limita casi exclusivamente a la formulación de proyectos y programas. Como ejemplo pueden mencionarse Belice, en que la "Unidad Central de Planificación ha trabajado mucho en relación con la preparación de los proyectos identificados en el Plan 1977-1979";²⁶ Barbados, cuyo Plan para el período 1973-1977 debe aspirar "al desarrollo de proyectos específicos que contribuirán a la realización de los principales objetivos y a poner énfasis en la importancia de las actividades posteriores a la planificación tales como la puesta en práctica y evaluación de proyectos";²⁷ República Dominicana, cuyo Plan "pone especial énfasis en la identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos específicos";²⁸ y Suriname, en que los planes para los años 1978 y 1979 tienen "el enfoque de la base hacia arriba que es más regional y más orientado hacia los proyectos". El caso más claro ocurre en una unidad de planificación que definió su función como "la de administrar los proyectos financiados por agencias internacionales".²⁹

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

Así, en El Salvador, "el Plan Nacional de Bienestar para Todos (1978-1982) se realiza a través de la ejecución de cincuenta y un programas estratégicos". El Plan "define las responsabilidades de cada una de las instituciones participantes, el orden de acción, la coordinación, supervisión, evaluación y el control de la gestión de los mismos".³⁰

Esta es también la situación de Guatemala donde se entiende que "la prioridad que cada plan concede a determinados sectores se refleja directamente en la estructura de los programas de inversión pública".³¹

En Guatemala se plantea que "el Gobierno está consciente de que si las fuerzas del mercado son dejadas enteramente libres, los grandes objetivos y metas trazados por el Plan Nacional de Desarrollo (sobre todo en materia social) difícilmente se podrían alcanzar en los plazos y metas previstos. En este sentido, la acción del Estado se hace necesaria e imprescindible para corregir las desviaciones e incompatibilidades con los objetivos señalados".³²

²⁶ Documentos presentados a la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe (PREPC), 1979, p. 143.

²⁷ PREPC, 1979, p. 131.

²⁸ ILPES, *Planning Bulletin*, agosto de 1978, *op. cit.*, p. 16.

²⁹ N. Boisier, "Survey of national planning systems in Latin America and the Caribbean - a subregional report for the Caribbean", ILPES, 1979, p. 11.

³⁰ El Salvador, Departamento de Programación General, 1978, p. 23.

³¹ República de Guatemala, Consejo Nacional de Planificación Económica, ESNPALC, p. 22.

³² Guatemala, Consejo Nacional de Planificación Económica, pp. 2 y 3.

En El Salvador, el Estado “debe impulsar una estructura de mercado con fuerte contenido social” y el Plan de Desarrollo tiene la función primordial de “ampliar y mejorar los servicios básicos”³³ ya que aquí se encuentran las principales deficiencias del mercado.

Conceptos similares definen al tercer grupo de países ubicados en este estilo. Sin embargo, el grado de desarrollo en la aplicación de estos conceptos es superior. El Plan de Integración Nacional 1979-1982 de Colombia, expresa que “... el gobierno (no sólo va) a prestar atención a la infraestructura económica ... Es para mejorar la calidad de la vida para lo que se busca el crecimiento económico el cual no es un fin en sí mismo sino el medio material para la elevación moral y espiritual de la comunidad. Pero el sólo crecimiento no garantiza mayor bienestar o mayor progreso social, tan sólo lo hace más probable ... Por ello corresponde hacer un esfuerzo deliberado para traducir el crecimiento económico en bienestar social. Y a ese propósito nos dedicaremos pues es el que prioritariamente nos interesa ... El Plan, en consecuencia, y no en forma accidental ... mantendrá y fortalecerá programas de alto contenido social, como el DRI y el PAN, y prestará renovada atención a todo lo que tiene que ver con la educación y la salud de los colombianos”³⁴.

Igual cosa ocurre con el II Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979) de Brasil, que otorga cierta autonomía tanto a los objetivos sociales, como a los instrumentos para lograrlos. “La estrategia de desarrollo social, servida por un Presupuesto Social del orden de los 760 billones de cruzeiros, en el quinquenio, se desplegará en los siguientes campos principales de acción:

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

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

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

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

Esto también ocurre en Venezuela, cuya estrategia de desarrollo ha estado fundamentada en la participación activa del Estado como promotor, orientador y partícipe en la economía. Sin embargo, los planes han hecho hasta ahora escasas referencias a políticas concretas, e instrumentos u órganos competentes para ejecutarlas. Las debilidades de la planificación operativa tienden a hacer aún menos específico, y por lo tanto menos eficaz, el uso del instrumental operativo

³³ República de El Salvador, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, *Plan Nacional “Bienestar para Todos” 1978-1982*, San Salvador, segunda edición, 1978, pp. 20 y 27.

³⁴ ILPES-CLADES, *Síntesis de Planes Nacionales de Desarrollo*, Santiago 1979, p. 44.

con que cuenta el Estado. Se debe hacer mención al hecho de que en Venezuela, "al empezar la década de los 80, conforme con la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario promulgado en 1976, se incorporará la planificación operativa. Se pretende así dar lugar a un proceso único en el cual la planificación operativa especificaría los objetivos, metas, estrategias, políticas y dispositivos correspondientes a los propósitos del gobierno en el ejercicio anual".³⁵

Como se ha anotado, en los países ubicados en este estilo, la acción del Estado en materia social usualmente se desarrolla a través de programas sociales concretos que no afectan, directamente, la estructura económica. Así en Bolivia "en lo referente a los sectores sociales . . . se dará especial atención a programas y proyectos sociales en los campos de la educación, nutrición, salud, vivienda, etc."³⁶

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

Los países miembros del Mercado Común Centroamericano han adquirido el compromiso de "adoptar una política común y normas uniformes o armónicas para el tratamiento del capital extranjero y de las empresas en que éste participa",³⁷ como manera de conseguir que las inversiones procedentes del exterior sean utilizadas en forma selectiva y maximicen su aporte al desarrollo económico del Mercado Común. También es importante una disposición relativa a la adopción de medidas para promover el establecimiento de empresas mediante la coparticipación de inversionistas del Mercado Común, orientando estas empresas multinacionales hacia las actividades de mayor importancia.

El II Plan Nacional de Desarrollo de Brasil señala que cada vez se "torna más importante la necesidad de definir nítidamente cómo se debe situar la empresa extranjera en la estrategia nacional de desarrollo, y disponer de instrumentos para implementar una orientación definida".³⁸ En este mismo Plan se espera que la empresa multinacional satisfaga algunas funciones y también se propone la "creación de ciertos mecanismos para dotar a la empresa nacional de condiciones razonables de competencia con la empresa extranjera".³⁹

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

³⁵ Enrique Sierra, *Planificación en Venezuela*, Monografía ILPES, pp. 89 y 92.

³⁶ ILPES-CLADES, *Síntesis de Planes Nacionales de Desarrollo*. "Bolivia: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1976-1980", pp. 10 y 11.

³⁷ *Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana*, Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común, 1976, tomo II.

³⁸ Brasil, *II Plan Nacional do Desenvolvimento*, p. 53.

³⁹ *Ibidem*, p. 51.

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

Se plantea que la superación de los grandes problemas del desarrollo requiere cambios estructurales, a fin de lograr una distribución más equitativa de la riqueza, requisito básico para la constitución de una sociedad más igualitaria. Como en el caso anterior se observan variaciones cualitativas importantes entre los países que adoptaron este estilo, según sea la participación estatal en la propiedad de los medios productivos. Así, el plan chileno correspondiente al período 1971-1976, postulaba que "el objetivo central que condiciona cualquier otro resultado que se quiera obtener en el campo económico, social y cultural, es la concreción de los cambios en la estructura de propiedad". . . "Permitiendo un vuelco completo de la parte más importante de la producción hacia la satisfacción de las necesidades de la mayoría". Por lo tanto, se proponía "una reorientación de la producción que incorpore a la gran masa a niveles de vida mínimos que le permitan su independencia material y moral y equiparen las posibilidades de todos los chilenos".⁴⁰

El plan de México para 1980-1982 plantea conceptos similares al afirmar que "persigue la realización de un proyecto nacional de transformación social legítimo, por su expresión de los principios de la Revolución . . . La estrategia económica y social que instrumenta el Plan Global está orientada a transformar el crecimiento económico en desarrollo social; es una política de compromiso con las mayorías y hacia su mejoramiento efectivo se ha dirigido y continuará dirigiéndose sistemáticamente".⁴¹

El Perú a partir de 1968 afirmaba que ". . . el desarrollo se concibe actualmente como un proceso planificado de transformaciones estructurales y de ampliación de capacidades productivas destinado a superar el atraso, los desequilibrios económicos y sociales internos así como la dependencia externa de un país".⁴²

En Costa Rica también se considera que "los objetivos de equidad social no sólo incluyen la distribución del ingreso, sino también del patrimonio, a través de nuevas formas de propiedad. Así, el actual plan promueve nuevas formas de acción colectiva y comunal a la propiedad de los medios de producción".⁴³ Se estima necesario además, profundizar la participación popular, ya que ésta "implica la extensión de la democracia del ámbito político al económico".⁴⁴

⁴⁰ República de Chile, ODEPLAN, *Resumen del Plan de la Economía Nacional 1971-1976*, Santiago, Chile, pp. 16 y 17.

⁴¹ República de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Global de Desarrollo 1980-1982", *El Nacional*, 16 de abril de 1980, p. 14.

⁴² Documentos presentados a la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, *Temas de Planificación No 3*, CEPAL/ILPES, p. 397.

⁴³ República de Costa Rica, Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica, mimeo, p. 7 (ESNPALC).

⁴⁴ República de Costa Rica, Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, *Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982*, "Gregorio José Ramírez", San José, Costa Rica, 1979, p. 119.

El Proyecto del III Plan Nacional de Desarrollo Brasileño 1980-1984, plantea “la necesidad imperiosa de concentrar esfuerzos gubernamentales en la promoción de la distribución más justa de los frutos del desarrollo económico, dirigiéndose prioritariamente a mejorar las condiciones de vida de los segmentos menos favorecidos de la población brasileña”.⁴⁵ Por lo tanto, “la reducción de los desequilibrios sociales deberá permear toda la estrategia, en el sentido de que caracterice un patrón de desarrollo compatible con una mejor distribución del ingreso”.⁴⁶

Conceptos similares se encuentran actualmente en Nicaragua donde la “finalidad (del Plan de Reconstrucción, Transformación y Desarrollo Socio-Económico) será un sustancial mejoramiento del nivel y calidad de vida de nuestro pueblo, basado en el incremento de la producción nacional y en una equitativa distribución de la riqueza”.⁴⁷ En Jamaica y otros países que están desarrollando un esfuerzo por transformar su estructura económica, los objetivos de desarrollo son similares a los ya mencionados.

En general estos países reconocen la existencia de “factores de orden estructural vinculados fundamentalmente al alto grado de dependencia . . . respecto al exterior” que explican, al menos en parte, sus problemas económicos. Por esta razón, plantean al mismo tiempo ciertas restricciones a la inversión extranjera, e impulsan un modelo de desarrollo autónomo que, entre otras cosas, se propone un “alto grado de autosuficiencia de recursos naturales; un esfuerzo al nivel de creación científica y tecnológica; un mercado ampliado (generalmente a través de acuerdo de integración) . . . comerciar más entre los países menos desarrollados y depender menos de los países desarrollados”.⁴⁸

En lo que a la concepción de la planificación se refiere, se entiende que ésta “plasma la voluntad política de condicionar el esfuerzo conjunto para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores definidos; es una técnica para modificar la realidad”. Por lo tanto, el Plan “es la integración coherente del conjunto de objetivos, estrategias, acciones y medios que se propone la sociedad para avanzar . . . hacia nuestro proyecto nacional . . . (para lograr esto) se debe actuar sobre toda la sociedad”.⁴⁹

A efectos de que la planificación resulte operativa, y —“a través de las encuestas de coyuntura, la preparación del presupuesto económico nacional y un modelo que relaciona las variables físicas y monetarias—, inician un proceso de análisis permanente del corto plazo”.⁵⁰ Este permite que las medidas de política, como los objetivos propuestos en el plan global, sean revisados anualmente a la luz de los cambios producidos. Los planes formulados a partir de este procedimiento tienen como objetivo central fijar los lineamientos de política económica destinados a guiar el proceso de asignación de recursos, mejorar el

⁴⁵ Brasil, *III Plan Nacional de Desarrollo*, Proyecto.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 21 y 22.

⁴⁷ República de Nicaragua, *Programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional*, p. 6.

⁴⁸ Documentos presentados a la II Conferencia, *op. cit.*, pp. 454 y 457.

⁴⁹ República de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁰ R. Cosulich, *La planificación en Bolivia*, Monografía, ILPES, p. 88.

funcionamiento institucional y proponer una equitativa distribución de los beneficios del desarrollo. Para este efecto se proponen medidas de política con relativa especificidad tanto a nivel global como sectorial.

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

Se abandona la formulación de objetivos globales y metas específicas de tipo cuantitativo, para lograr una mayor flexibilidad frente a una realidad económica (interna y externa) sumamente fluctuante. En Brasil también existen planes operativos. Ellos son de dos tipos: uno anual (el "Presupuesto de la Unión") que comprende las previsiones de los ingresos y gastos del poder ejecutivo legislativo y judicial; otro trianual, aunque revisado anualmente, denominado presupuesto plurianual de inversión y que contiene los planes de inversión del gobierno en los diversos programas y subprogramas prioritarios. En el tratamiento del sector privado el Plan asume carácter inductivo ya que utiliza mecanismos de política fiscal, monetaria y crediticia para influir, indirectamente, sobre las decisiones.

Los mecanismos efectivos de participación de distintos grupos sociales, en la mayoría de estos países, se encuentran en formación. En este sentido, debe hacerse notar la experiencia de Panamá, país en que se ha diseñado un Sistema de Participación Popular que "toma decisiones sobre el comportamiento de las actividades que afectan a la comunidad en todos los renglones de la economía. El Ministerio de Planificación y Política Económica canaliza las aspiraciones del Sistema de Participación Popular, no solamente en la preparación de los programas, sino también en su implementación y evaluación".⁵¹

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

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

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

"La planificación de la economía nacional es la forma necesaria a través de la cual, sobre la base de la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción, el Estado socialista dirige en forma efectiva el desarrollo de la economía nacional".⁵² "El mejoramiento del nivel de vida de la población constituye la meta principal y superior del desarrollo de la producción socialista".⁵³

En cuanto a los agentes de la planificación, el artículo 16 de la Constitución, expresa que "El Estado organiza, dirige y controla la actividad nacional de acuerdo con el Plan Unico de Desarrollo Económico y Social, de cuya

⁵¹ República de Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, *Respuestas al Cuestionario del ILPES sobre el Sistema Nacional de Planificación*, pp. 19 y 20.

⁵² República de Cuba, JUCEPLAN, Respuesta a FSNPAC, p. 1.

⁵³ *Ibidem*, p. 18.

elaboración y ejecución participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social". Además, el artículo 73 afirma que es atribución de la Asamblea Nacional del Poder Popular "discutir y aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social".

La incorporación de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) ha expandido las esferas de la planificación ya que en éste se "coordinan los planes económicos con los países de la Comunidad Socialista".⁵⁴

La planificación es directiva, centralizada y comprensiva: "el Plan abarca todas las ramas y esferas de la economía nacional y fija con carácter obligatorio los principales objetivos de cada una".⁵⁵ "En el Sistema de Planificación se integran los tres niveles económicos: global, ramal, y de empresas, coordinados con su planificación territorial".⁵⁶

Además, tiene carácter adaptable o "adaptativo". Desde 1978 se han comenzado los trabajos para elaborar una Estrategia de Desarrollo. Esta, que sirve de base a los planes quinquenales ("instrumento principal de dirección económica") es, a su vez,⁵⁷ la base para elaborar el plan anual. Los planes anuales "se convierten así en la vía o instrumento de ejecución y control operativo, a un corto plazo, de las tareas derivadas de los planes a largo y mediano plazo, y en la administración de los recursos para ello, teniendo en cuenta los aspectos coyunturales que inciden en el período dado".⁵⁸

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

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

"A través de la planificación, el Estado cubano bajo la dirección del partido comunista de Cuba resuelve no solamente los problemas económicos y sociales del desarrollo de toda la sociedad y la economía cubana en su conjunto, sino determina las tareas respectivas del desarrollo de cada rama las relaciones económicas interramales e interterritoriales, así como, las vías de perfeccionamiento, a la vez que dirige las relaciones externas de la economía, para obtener los resultados más eficientes en la gestión de comercio exterior".⁵⁹

⁵⁴ ILPES, *Boletín de Planificación*, Año 3, N° 7, marzo de 1979, p. 5.

⁵⁵ República de Cuba, JUCEPLAN - ESNPALC, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 15.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 24.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 27.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 77.

La consecución de estos objetivos y, por lo tanto, "el sistema (de planificación) presupone un trabajo político e ideológico intenso que haga énfasis en la responsabilidad de todo trabajador y cada colectivo en el cumplimiento del deber social, de los planes técnico-económicos de la empresa y del uso más racional y eficiente de los recursos puestos a su disposición en aras del desarrollo económico del país y del bienestar de toda la sociedad".⁶⁰

La elaboración de los planes, a su vez, requiere la participación de órganos nacionales y provinciales "que funcionen bajo el principio de la doble subordinación: al Comité Ejecutivo y a la Asamblea del Poder Popular de su instancia, en lo administrativo; y a la Junta Central de Planificación, en lo funcional metodológico".⁶¹

C. EL MARCO CONCEPTUAL QUE DEFINE LOS ESTILOS DE PLANIFICACION

El concepto de estilos de planificación pretende dar respuesta a tres tipos de preguntas: ¿Para qué se planifica? , ¿Quién planifica? , y ¿Cómo se planifica? .

Las respuestas a las tres preguntas anteriores ordenarán la presentación de esta sección. Para tal efecto, se han elegido algunas variantes de respuestas que evidentemente no incorporan todas las dimensiones existentes. Se entenderá que se planifica fundamentalmente para realizar un proyecto nacional de desarrollo⁶² y que lo hacen los agentes políticos, económicos y sociales que tienen mayor peso relativo en el proceso de toma de decisiones. Por último, la forma cómo se planifica se explicará fundamentalmente por la relación que el órgano de planificación establece con el sistema general donde éste se inserta.

1. Los proyectos nacionales de desarrollo. ¿Para qué se planifica?

Existen diversas formas de diferenciar las opciones globales de desarrollo económico y social. El concepto de sistema capitalista versus socialista ha sido uno de los más utilizados; éste, a veces, ha sido complementado con el concepto de estructura, que diferencia a los países según sus formas de operación y según su

⁶⁰*Ibidem*, p. 71.

⁶¹*Ibidem*, p. 96.

⁶²El concepto de "proyectos nacionales de desarrollo" se asemeja en gran medida al de "estilos de desarrollo" formulado por Aníbal Pinto, Jorge Graciarena y Marshall Wolfe. Se ha preferido usar el primer término para obviar la larga discusión respecto a los elementos que definen un estilo de desarrollo y para enfatizar el carácter de proyecto o "estilo preferido". En las publicaciones sobre estilos de desarrollo se ha aceptado que la estructura o estilo prevaleciente es, en parte, resultado de estilos anteriores. Los proyectos nacionales pretenden dar cuenta en forma explícita de los elementos centrales del "estilo preferido" ya que esto es lo que define para qué o quién se planifica. Sobre el concepto de "estilo preferido"; véase: Naciones Unidas, *Report on a Unified Approach to Development and Planning*, Informe preliminar del Secretario General (E/CN.S/477, 25 de octubre de 1972), p. 19.

ubicación en el orden económico internacional (industrializado versus en vías de desarrollo). Estas categorías, por su grado de generalidad, no son muy útiles para analizar el caso latinoamericano pues se reducirían a diferenciar a Cuba del resto de las naciones de la región. Todos los demás países —según los criterios anteriores— podrían ser catalogados como economías mixtas en vías de desarrollo.

Estos países tienen como objetivo común lograr una estructura económica desarrollada y equitativa, preservando la propiedad privada sobre los medios de producción y el mecanismo de mercado como principal asignador de recursos y, además, aceptando en diversos grados un sector estatal que participe directamente en el proceso productivo. Sin embargo, difieren en cuanto a la fórmula por utilizar para lograr esos objetivos y, en especial, al papel que le cabe al aparato gubernamental en la sociedad. Estas fórmulas o proyectos nacionales de desarrollo que propugnan los distintos países permitirán establecer diferencias entre ellos.

El concepto de proyecto nacional de desarrollo que será utilizado es definido por tres elementos: el mecanismo de asignación de recursos predominante; los mecanismos para el logro de objetivos sociales y la distribución del ingreso y el bienestar, y por último, el tratamiento al capital extranjero y el grado y tipo de "apertura" externa.

Cada proyecto nacional puede no estar ubicado en una categoría estrictamente definida, pues se los clasifica según situaciones predominantes pero no excluyentes. En todo caso, para cada uno de esos tres elementos se pueden distinguir tres tipos o modalidades relativamente definidos.

a) *El mecanismo de asignación de recursos.* Respecto a este elemento se distinguirá entre los que plantean que el mercado puede efectivamente dar los signos correctos para una eficiente asignación de recursos y, por lo tanto, que el Estado apoya sólo en forma subsidiaria el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano (mercado con Estado subsidiario); los que plantean que la existencia de mercados libres y eficientes es un requisito para lograr una eficaz asignación de recursos, pero que al Estado le cabe un papel importante en la promoción directa del crecimiento económico, no pudiéndose, por lo tanto, limitarlo a una actividad puramente subsidiaria (mercado parcialmente corregido); y, por último, los que plantean que el Estado debe tener una función reguladora del crecimiento y, por lo tanto, le otorgan un papel preponderante en el proceso de asignación de recursos (mercado regulado).

b) *Mecanismos para el logro de objetivos sociales, la distribución del ingreso y el bienestar.* El tipo de políticas sociales estará fundamentalmente determinado por la relación que se postule entre crecimiento y bienestar. Respecto a esto se pueden distinguir tres tipos fundamentales. El primero plantea una equivalencia entre crecimiento y bienestar del conjunto de la población y, por lo tanto, da prioridad a los objetivos de crecimiento; sin embargo, reconoce la necesidad de que el Estado preste ciertos servicios sociales que el mercado no provee. Por lo tanto, se reconoce el carácter subsidiario del Estado en esta materia (política social subsidiaria).

La segunda concepción no acepta la correspondencia directa y automática entre crecimiento económico y bienestar social y, por lo tanto, define la acción

social del gobierno como un objetivo en sí. Por esta razón, el Estado interviene y actúa directamente de tal modo de garantizar ciertos aumentos sustanciales en el bienestar del conjunto de la población y, en particular, de los bolsones de pobreza (política social complementaria).

La tercera concepción no sólo descarta la automaticidad en la relación entre crecimiento y bienestar, sino que, además, plantea la necesidad de definir la estrategia de desarrollo en términos de objetivos sociales. Por lo tanto, el resto de los objetivos y el conjunto de las políticas se subordinan a la consecución de dichos objetivos sociales.

En concreto, esta concepción postula la necesidad de producir ciertas transformaciones en la estructura económica como un requisito para el logro de metas sociales (persecución directa de los objetivos sociales). ┘

c) *El tratamiento al capital extranjero y la apertura al mercado externo.* Aunque no hay duda de que el conjunto de los países de la región con economías mixtas han abierto, de una manera u otra, sus economías al mercado externo y, además, han permitido la penetración del capital extranjero, habría que diferenciar al menos tres tipos de situaciones que son las más comunes.

La primera corresponde a países en que el Estado apoya decididamente la consolidación y creciente entrada del capital extranjero y promueve una apertura casi irrestricta al mercado internacional (apertura amplia). La segunda situación está dada por países en que, en determinadas áreas, el Estado regula y condiciona la apertura al exterior y la penetración del capital extranjero (apertura regulada). Por último, se dan situaciones en que el Estado limita expresamente la acción del capital extranjero, dando preferencia o exclusividad a la empresa nacional, en determinados rubros considerados estratégicos para el desarrollo (apertura restringida).

d) *Tipología de proyectos nacionales de desarrollo.* Definidas algunas de las distintas características que puede tener cada elemento que define un proyecto nacional de desarrollo, queda la tarea de clasificar sistemáticamente estos últimos. A partir de los elementos definidos pueden surgir distintas combinaciones —pueden construirse 27 de éstas— y cada una de ellas constituiría un tipo de proyecto nacional de desarrollo. El cuadro 3 resume los elementos que conformarían cada uno de estos tipos.

De estas múltiples combinaciones de tipos de proyectos nacionales de desarrollo, se quieren señalar tres que parecen especialmente representativas de la situación de los países de la región.

┌ La primera, que a los efectos de este trabajo se llamará de “mercado libre”, se caracteriza por los elementos de la columna 1 en el cuadro 3. En ella se plantea que es la empresa privada la que fundamentalmente debe impulsar el proceso de crecimiento. Sin embargo, para que ésta funcione efectivamente, debe existir una suerte de “institucionalidad del mercado” en que: a) el inversionista privado pueda acumular un excedente que al ser invertido y complementado con el capital extranjero dinamice la economía; b) los mercados puedan efectivamente dar los signos correctos para una eficiente asignación de recursos; y c) el Estado apoye en forma subsidiaria el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano. El Estado, por lo tanto, tiene la doble función de institucionalizar la existencia de mercados eficientes (de bienes y factores) y desarrollar algunas actividades que presentan un bajo nivel de rentabilidad

Cuadro 3

LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN UN PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO

<i>Elementos que definen el proyecto nacional</i>	<i>Características de cada elemento que define un proyecto nacional</i>		
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Mecanismo de asignación de recursos predominantes	A { Mercado con Estado subsidiario	Mercado parcialmente corregido	Mercado regulado
Políticas sociales y de bienestar	B { Política social subsidiaria	Política social complementaria	Persecución directa de los objetivos sociales
Tratamiento al capital extranjero y apertura al mercado externo	C { Apertura amplia	Apertura regulada	Apertura restringida

privada, pero no así en términos sociales, y que se consideran necesarias para lograr el objetivo de crecimiento y equidad. Entre estas actividades se encuentran la inversión en infraestructura, en servicios sociales y en algunas actividades que compensen los desequilibrios sociales (desnutrición, falta de vivienda, malas condiciones de salud, etc.).

El segundo tipo, que se denominará de "mercado parcialmente reformado" y es representado por la segunda columna del cuadro 3 plantea que al Estado le corresponde desarrollar una parte importante de la inversión productiva, manejar ciertos recursos de significación estratégica nacional, apoyar —al igual que en el caso anterior— el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano y proteger, en alguna medida, el capital nacional de la competencia externa.

Los dos tipos antes mencionados suponen una suerte de automaticidad en la relación entre crecimiento económico y mejoramiento en los niveles de vida del conjunto de la población. Por lo tanto, ponen especial énfasis en el crecimiento del ingreso per cápita en el entendido de que la prosperidad económica traerá consigo, en un período de tiempo razonable, una mejoría en las condiciones de vida de las grandes mayorías. Durante el período intermedio en que subsiste la pobreza extrema se propone, con mayor énfasis en el segundo caso, la aplicación de políticas compensatorias de los desequilibrios sociales que genera el crecimiento.

El tercer tipo representado por la tercera columna del cuadro 3 y que se denominará de "mercado orientado", desconoce expresamente la automaticidad de la relación entre crecimiento económico y bienestar social y, además, postula que el propio crecimiento económico necesita para perpetuarse, la acción promotora y racionalizadora del Estado y la participación de éste en el proceso productivo. Por lo tanto, el Estado debe tener una función dinamizadora y reguladora del crecimiento de modo de asegurar que éste no sólo sea acelerado, sino que, además, vaya acompañado de un proceso de redistribución de sus frutos. El sector público, en este caso, utiliza su capacidad de intervención en la

estructura económica y social, promoviendo los cambios necesarios para lograr una fórmula de crecimiento que beneficie directa e inmediatamente a las más amplias capas sociales; restringiendo la influencia del capital extranjero y reservando ciertas áreas consideradas estratégicas para el productor nacional. Este tipo postula que si se acepta efectivamente el objetivo de crecimiento, se debe tener conciencia que él supone un necesario proceso de cambio estructural, que afecte las variables que determinan el poder relativo de los propietarios de los distintos factores productivos.

¶ 2. Los actores de la planificación: ¿Quién planifica? ¶

El Estado es la única institución de la sociedad que tiene poder coercitivo legítimo. Esto significa que solamente él puede establecer normas jurídicas o institucionales que dirijan o delimiten los procesos económicos y sociales. Dado que el sistema de planificación formal se inscribe dentro del Estado y que sólo éste puede regular la ejecución de un plan, podría pensarse que el Estado es el único actor de la planificación. La acción del Estado, sin embargo, “no puede ser planteada tomando a la sociedad como mera receptora de decisiones superiores, sino aceptando que los diversos grupos sociales —y particularmente aquellos que se pretenden beneficiar con el desarrollo— son a la vez sujeto y objeto del proceso”.⁶³ Por lo tanto, es posible identificar constelaciones de poder, apoyadas en grupos sociales, que originan, formulan y ejecutan los proyectos nacionales de desarrollo en que enmarca la acción del Estado y, en concreto, el sistema de planificación. “Cada constelación de poder corresponde a cierta relación entre los actores sociales los que, por tanto, no pueden entenderse actuando separadamente sino vinculados en una compleja trama de alianzas, compromisos y antagonismos”.⁶⁴

¶ De lo dicho, se puede deducir que, si bien es cierto que la planificación nacional es un instrumento del Estado, en el escenario en que se desarrolla el proceso de planificación interactúan varios actores. ¶

Dada la diversidad de actores en el proceso, la multiplicidad de interrelaciones entre ellos y la heterogeneidad de realidades en la región se debe forzosamente en este análisis tratar de simplificar al máximo este tema, lo que se logra reduciendo el número de actores y considerándolos individualmente.⁶⁵

¶ Los actores reales y su grado de participación efectiva dependen de la estructura de poder y de la naturaleza del proyecto sociopolítico que adopta una

⁶³ O. Sunkel, “La tarea política y teórica del planificador en América Latina”, en E. García (comp.), *Planificación del desarrollo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., p. 50.

⁶⁴ A.E. Solari, E. Boeninger, R. Franco y E. Palma, *El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas*, op. cit.

⁶⁵ No se desconoce que la restricción del análisis a actores formalmente definidos es también engañosa ya que pasa por alto los muy diversos grupos de presión que están interesados en la planificación y que no siempre actúan a través de los actores mencionados.

sociedad o que le es impuesto.⁶⁶ No es ésta la oportunidad para encarar el estudio de la naturaleza de los proyectos sociopolíticos que hoy existen en la región. Por esta razón sólo se tratará de definir⁶⁷ algunos de sus actores: el aparato gubernamental, el sector privado nacional y los agentes extranacionales.

a) *El aparato gubernamental.* El aparato gubernamental, como representante del Estado, aparece como titular de la voluntad jurídica que legitima el proceso de planificación; como actor frente a la sociedad, y como mecanismo de integración y sustento del orden político.⁶⁸ Estas características dotan al aparato gubernamental de una cantidad de recursos políticos y normativos que lo convierten en un actor privilegiado del proceso.⁶⁹ A estos poderes normativos del Estado se le debe sumar su participación directa en la economía (servicios y empresas públicas), lo que dada la magnitud que esta participación tiene en los países de la región, su consideración adquiere especial relevancia.

El aparato gubernamental afecta al proceso de planificación de dos maneras importantes, aunque no con igual peso: el poder normativo le permite delimitar el comportamiento de los otros agentes y el poder económico le permite orientar —al menos parcialmente— la actividad social y económica hacia las metas del plan.

b) *Los actores extranacionales.* La importancia de los actores extranacionales reside en que éstos planifican sus propias decisiones, sin que, en la mayoría de los casos, el aparato gubernamental⁷⁰ disponga de herramientas de política efectivas para afectar o dirigir estas decisiones.

Se pueden distinguir tres actores externos: los organismos internacionales, particularmente los de financiamiento; los acuerdos de integración económica; y la empresa transnacional. De éstos, el último tiene mayor importancia como actor ya que la acción de los otros se supone regida en gran medida por reglas determinadas por los propios gobiernos.⁷¹ En cambio, “el poder y expansión (de la empresa multinacional) le permite influir, directa o indirectamente, en las políticas y la acción del gobierno de origen y del gobierno anfitrión y a veces

⁶⁶ La promoción de exportaciones no tradicionales, por ejemplo, introduce como actores de la planificación a grupos que hasta hace poco estaban ausentes. La importancia del proyecto político parece obvia y no es necesario recalcarla.

⁶⁷ Sólo se definirán estos actores ya que a lo largo del texto se analizará la forma en que éstos se incorporan al proceso de planificación.

⁶⁸ Al respecto, véase: Solari, Boeninger, Franco y Palma, *op. cit.*, pp. 56-58.

⁶⁹ La efectividad del aparato gubernamental en el uso de este poder depende fundamentalmente del grado de coherencia —en cuanto planificador— que éste logre. Este tema será mas profundamente discutido en la sección 3 de este capítulo.

⁷⁰ El aparato gubernamental normalmente le fija las “reglas del juego” al capital extranjero. Al respecto conviene recalcar la importancia de los “códigos de conducta” para los conglomerados multinacionales, que han surgido de diversos foros internacionales. Estos “códigos” claramente fortalecen a la planificación estatal ya que ésta puede esperar un comportamiento más “regular” del agente transnacional.

⁷¹ Los acuerdos de integración económica, sin embargo, tienden a adquirir especial relevancia para la planificación ya que amplían el horizonte en que ésta se desenvuelve.

contribuir a colocar a los países en posición de interdependencia o dependencia".⁷²

Evidentemente, mientras mayor sea la participación no regulada de la empresa multinacional en la economía, menores serán las posibilidades del sistema de planificación para afectar globalmente la estructura económica, ya que este tipo de empresa introduce incertidumbres adicionales respecto a las que se generan internamente en la economía.

c) *Los agentes privados internos.* Para analizar la influencia de los agentes privados internos en la acción planificadora, se considerarán sólo dos de sus principales componentes: los empresarios y los trabajadores organizados (sindicatos).⁷³ Estos actores tienen muy diversos recursos de poder y los usan en diferentes instancias.

Es claro que ciertos objetivos de un sistema de planificación son imposibles de obtener sin algún grado de participación o, por lo menos, de aceptación y cooperación voluntaria por parte de estos agentes. Por esta razón, el sistema de planificación en muchos países ha venido incorporando en forma creciente la participación de los agentes privados.

Entre estos agentes privados, los empresarios se han convertido en actores notablemente más destacados del proceso de desarrollo y de planificación en la región. Por otra parte, la planificación es una práctica habitual en el seno de las empresas privadas de mayor importancia. Para desarrollar esta tarea cuentan con técnicos altamente calificados —normalmente de mayor calificación que los del sector público— y con la información de tipo micro y macroeconómico, que el sector público pone a su disposición.

Si bien es cierto que el agente privado empresarial, en la mayoría de los casos, cuenta con canales de comunicación con el sistema de planificación que son más efectivos y expeditos, los sindicatos, a su vez, cuentan con efectivas herramientas de presión. El grupo sindical, en general, ha sido capaz de utilizar estos instrumentos para hacer efectivos sus intereses y reivindicaciones.

3. Concepciones de la planificación ¿Cómo se planifica?

Si se reconoce el hecho de que la planificación económica es globalmente aceptada y utilizada, lo que parece pertinente analizar es el grado y forma en que ésta se concibe. El grado de planificación en un momento dado estaría definido por la existencia y peso relativo de un conjunto de elementos que tipificarían tanto un sistema como un proceso de planificación.⁷⁴ Estos elementos serían:

— Un agente, es decir, un individuo o un grupo de individuos cuya profesión sea la planificación, con un status socialmente reconocido como tal;

⁷² Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Multinational Corporation in World Development*, Nueva York, 1973, p. 71.

⁷³ Indudablemente existen otros agentes privados tales como los partidos políticos, las cooperativas, los grupos de presión regional y los gremios corporativos.

⁷⁴ Tomado de S. Boisier, "Teoría y métodos de la planificación regional", ILPES, mimeo, 1979.

- Una agencia (o todo un sistema institucional) encargada por ley o por la costumbre, de llevar a cabo todo o parte del proceso de planificación;
- Un sujeto de planificación claramente identificado, lo cual supone un conocimiento sustantivo de las estructuras y procesos involucrados en éste;
- Un proyecto de cambio (o una imagen-objetivo) políticamente viable, diferente de una trayectoria tendencial;
- Un sistema de prioridades y asignación de recursos distinto del correspondiente al mercado;
- Un procedimiento formal para organizar todos los elementos anteriores.

En las economías mixtas de la región se pueden encontrar todos los elementos anteriores, pero el "sujeto de planificación" cambia y en algunos casos, el papel de otros elementos. Es, por lo tanto, el estudio de la relación del sistema de planificación con el sistema general donde se inserta lo que nos interesa analizar. Esto se hará a través de la revisión de tres criterios. Cada uno de estos criterios se caracteriza por la definición de dos puntos extremos de un *continuum*; los países, obviamente, no se situarán estrictamente en los puntos extremos, pero la tendencia manifiesta hacia uno de ellos permitirá establecer ciertas categorías que definan la concepción de la planificación prevaleciente en ellos.⁷⁵

┌ a) *La planificación reguladora versus la planificación subsidiaria* ┤ La planificación subsidiaria tiene como objetivo central apoyar y racionalizar el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos privados para que éstos, mediante su acción, logren, lo más efectivamente posible, los objetivos establecidos en la estrategia de desarrollo. La planificación reguladora, por el contrario, busca el logro de estos objetivos fundamentalmente a través de una acción directa o indirecta del Estado en la economía.

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

i) Si bien es cierto que ambas aceptan algún nivel de regulación del sector público (planificación imperativa), la planificación subsidiaria pone especial énfasis en la definición de criterios de decisión y, en ciertos casos, en la fijación de reglas o normas de cumplimiento obligatorio. La planificación reguladora pone énfasis en la adopción de planes de acción específicos que son controlados de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan sectorial que corresponda.

┌ La diferencia fundamental, sin embargo, se refiere a la relación de la planificación con el sector privado. El tipo regulador hace uso de la planificación inductiva, y actúa sobre los parámetros económicos en que los agentes privados basan sus decisiones para así guiarlas. El tipo subsidiario se sirve de la planificación indicativa para proveer información (fundamentalmente respecto al

⁷⁵En esta sección se recurre muy ocasionalmente a citas o transcripciones. Ello no indica, en absoluto, pretender asignarse todas las ideas aquí expuestas. Por el contrario, en la medida que lo que se intenta es sistematizar conceptos ya aceptados y hacerlos funcionales a la tarea que se ha emprendido no se pretende adoptar una posición de originalidad. A lo largo del texto se reconocerán ideas de diversos autores. Un libro particularmente importante en la elaboración de la presente sección fue el de D. Gillinwater, *Regional Planning and Social Change*, Mass., EE.UU., 1975.

comportamiento de ciertas variables en el futuro y a la escasez relativa de ciertos factores productivos) que permita a los agentes económicos privados lograr decisiones más racionales y coherentes con la estrategia de desarrollo.

Por lo tanto, en un caso —la subsidiaria—, la planificación es hecha y realizada efectivamente por el sector privado que cuenta con el apoyo, en cuanto a información, del sector público. En el otro, el centro de decisión o ejecución del plan se encuentra en el sector público que, mediante la operación de ciertos mecanismos, guía la acción del sector privado. La función pública, por lo tanto, es más específica, detallada y activa en este caso.

ii) El tipo de planificación subsidiaria entiende la acción del Estado en general como complementaria de la gestión privada. La planificación reguladora entiende al Estado como un centro de toma de decisiones, con propósitos comunes que reflejan el interés público y que tiene el “mandato” de hacer realidad los objetivos básicos del desarrollo según han sido estipulados por la sociedad.

Por último, existe una gran diferencia en la capacidad que cada una tiene de afectar la estructura económica y social existente. La planificación subsidiaria, al entronizar al mercado como mecanismo de asignación de recursos tiende a confirmar y reforzar la estructura económica y social existente. La planificación reguladora, por el contrario, dispone de los mecanismos necesarios para transformar la estructura existente; nótese que esto no se refiere exclusivamente a una transformación estructural global sino, además, a transformaciones parciales como podría ser la de la estructura de la oferta, la distribución del ingreso y otras.

b) *La planificación a base de proyectos y programas versus la planificación comprehensiva.* La planificación a base de proyectos y programas se caracteriza por seleccionar, evaluar, realizar y coordinar acciones sectoriales o individualizadas, fundamentalmente a través de instituciones públicas. Este tipo de planificación, por lo tanto, entiende el plan de desarrollo como la selección de un subconjunto coherente entre la totalidad de opciones de acción de que el Estado dispone. El papel del planificador, por ende, es el de elegir los proyectos que dentro de las restricciones vigentes procuren la solución concreta de ciertos problemas considerados prioritarios y que sean preferibles a otras opciones existentes. La planificación nacional debiera ser el agregado coherente de los proyectos seleccionados.

La planificación comprehensiva, en cambio, tiende a cubrir al conjunto del espacio económico y social, analizando la totalidad de sus variables globales, y sus interrelaciones, para afectarlas en forma conjunta. Este tipo de planificación se entiende como el proceso mediante el cual se generan y evalúan opciones de desarrollo global, que son analizadas y decididas por los agentes sociales o sus representantes políticos para, más tarde, ser reconciliadas en planes globales, regionales, sectoriales y en proyectos específicos.

Las diferencias fundamentales entre estas dos concepciones de la planificación son:

i) La planificación a base de proyectos y programas debiera contar con una función-objetivo de orden cuantitativo clara y definida que permita al planificador elegir entre los proyectos optativos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta función-objetivo no existe o tiene alcance limitado por la cantidad de

información disponible. Estos hechos determinan que la selección de proyectos sea una decisión, más o menos arbitraria, del planificador o del ejecutivo.

La planificación comprehensiva reconoce que no existe una función de orden matemático-cuantitativo que fije prioridad de objetivos, ni la capacidad para construirla, y por lo tanto presenta opciones amplias que la comunidad o sus representantes seleccionan.

ii) La planificación comprehensiva se basa en una imagen-objetivo amplia y explícita que considera todas las variables del desarrollo y sus interrelaciones; por lo tanto, requiere la acción de un organismo de planificación que sea capaz de tener un impacto sobre el conjunto de variables que influyen en la obtención potencial de esta imagen-objetivo.

La planificación a base de proyectos y programas entiende su cometido como el de superar un conjunto de problemas que pueden ser atacados separadamente, incluso por agencias distintas. El sistema de planificación, por lo tanto, sólo debe coordinar los programas de acción de las diferentes agencias sin necesariamente afectar el conjunto de variables envueltas.

iii) La efectividad en la aplicación de una estrategia de desarrollo mediante la planificación a base de proyectos y programas depende básicamente del grado de participación directa del Estado en la economía. A mayor participación mayores son las posibilidades de afectar el rumbo del conjunto de la estructura económica y social.

La efectividad de la planificación comprehensiva, al contrario, depende de los medios (indicativos versus inductivos) con que el planificador cuente para afectar el comportamiento del sector privado, y, además, del grado de desarrollo institucional —en magnitud y capacidad— del sistema de planificación.

↳ c) *La planificación normativa versus la planificación adaptable o "adaptativa"* La planificación normativa se fija ciertos fines u objetivos de carácter general y estable, y adecua sus medios a la consecución de estos fines.

La planificación adaptativa no sólo adecua los mecanismos de ejecución, sino que también acepta corregir los objetivos del plan durante la realización de éste, como resultado de las cambiantes restricciones económicas, sociales y medioambientales.

Esta diferenciación tiene un grado de especificidad mayor que las anteriores ya que se presenta en la fase operacional de un proceso de planificación, y por lo tanto, al nivel de los fines específicos. Evidentemente, un tipo de planificación que no comprenda la fase operativa global será esencialmente normativo ya que no considera la necesaria adecuación de los instrumentos, prioridades y objetivos de corto plazo.

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos de planificación pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

↳ i) La planificación normativa consiste en la ordenación en el tiempo del desarrollo de proyectos, programas y medidas de política conducentes a lograr los objetivos globales de la estrategia de desarrollo. La planificación adaptativa no hace tal ordenación sino que a través del plan operacional ajusta los objetivos de corto plazo de acuerdo con las cambiantes restricciones socioeconómicas y naturales, de tal forma de avanzar hacia la consecución de los objetivos planteados en la estrategia de desarrollo.

ii) La fase de retroalimentación, evaluación *ex-post* de resultados y estudios de coyuntura es absolutamente esencial para la modalidad adaptativa ya que en ella encuentra “la materia prima” para planificar la acción del próximo período. Esta fase no sólo requiere un equipo técnico que la desarrolle, sino, además y fundamentalmente formas de participación de la población que percibe directamente los resultados de la aplicación del plan y de las cambiantes condiciones económicas, sociales y medioambientales. La planificación normativa, por el contrario, sólo requiere un equipo que controle los resultados del grado de avance de los proyectos y programas según lo estipulado en el calendario del plan, para así adecuar sus instrumentos de política.

d) *Tipología de las concepciones de la planificación existentes en la región.* A partir de los tres criterios mencionados se puede construir una tipología de las concepciones de la planificación prevalecientes en la región. Como ya se dijo, existen dos concepciones de orden general (subsidiaria versus reguladora y de proyectos y programas versus comprehensiva) y una de tipo más específico (normativa versus adaptativa). A partir de los primeros dos criterios se puede encontrar cuatro combinaciones posibles: subsidiaria y comprehensiva (SC); subsidiaria y de proyectos y programas (SP); reguladora y comprehensiva (RC); y reguladora y de proyectos y programas (RP).

Al sumarse el criterio más específico (normativa versus adaptable) se tiene potencialmente ocho tipos. Sin embargo, existen ciertas combinaciones que no pueden darse. La modalidad “reguladora y de proyectos y programas”, por ejemplo, sólo puede ser normativa ya que plantea proyectos y programas para el sector público y a éste sólo le corresponde definir, en el curso del proceso de ejecución, las políticas o acciones más adecuadas y no le concierne la transformación de los objetivos. Con el ánimo de simplificar el análisis se hará referencia a sólo cuatro de estas combinaciones que parecen ser las más relevantes para la región.

(i) *La modalidad subsidiaria, comprehensiva y normativa (SCN).* Esta concepción de la planificación parte de la base de que son los agentes económicos, en forma individual (sean públicos o privados), los indicados para seleccionar y ejecutar los programas de inversión conducentes al logro de los objetivos señalados en la estrategia de desarrollo. En este sentido la planificación es adaptativa ya que el inversionista privado se va adecuando a las cambiantes condiciones del mercado. El órgano central de planificación es esencialmente subsidiario, esto es, reconoce que los agentes económicos individuales no cuentan con la información necesaria para tomar decisiones que conduzcan a soluciones óptimas. Al órgano de planificación, se le asigna, como función principal, la de proveer dicha información en forma comprehensiva y, en algunos casos, establecer criterios de decisión que cada unidad debe utilizar para evaluar y decidir sobre las opciones de inversión.

La planificación subsidiaria implícitamente acepta la estructura económica y social existente como un dato. Busca facilitar su funcionamiento y expansión a través de la provisión de información que permita una decisión más racional de parte de los agentes individuales (fundamentalmente privados). La suma de estas decisiones racionales permitiría que el sistema en su conjunto funcionara eficientemente.

Este tipo de planificación sólo pretende racionalizar pero no coordinar ni controlar las acciones conducentes a la ejecución de una estrategia de desarrollo. El peso central en la tarea de ejecución recae en los agentes económicos privados, y por lo tanto, en las fuerzas del mercado. Por esta razón, esta concepción —en lo que al Estado se refiere— es esencialmente normativa ya que solamente plantea los objetivos globales que permanecen invariables durante el plan, dejando en manos del mercado la selección de la modalidad más apropiada para lograrlos e, incluso, la decisión de descartarlos.)

ii) *La modalidad reguladora, de proyectos y programas y normativa (RPN)*. Esta modalidad concibe la planificación fundamentalmente como un instrumento de proposición, ejecución y control de proyectos y programas específicos para el sector público, los que además deben ser coordinados para darles coherencia. El plan, a su vez, equivale a un calendario de ejecución del conjunto de las opciones posibles. Se entiende, por lo tanto, que el planificador debe elegir y adecuar los instrumentos de política de que disponga para la puesta en marcha de dichos proyectos. Por lo tanto, esta modalidad regula directamente el comportamiento del sector público, concentrando su actividad en esta tarea; al mismo tiempo procura buscar los medios para estimular la realización de proyectos que se consideren necesarios en el sector privado. A la vez, es esencialmente normativa ya que dirige todo su esfuerzo a la solución de ciertos problemas mediante la realización de proyectos y programas definidos en el plan global de mediano o largo plazo. Por esto último, la eficacia que logre esta modalidad en racionalizar y coordinar la estrategia de desarrollo depende medularmente de la participación que el Estado tenga en la economía (propiedad sobre los medios de producción, proporción de la inversión total y capacidad técnica para implementar y controlar cada uno de los proyectos), o de su capacidad para promover y apoyar directamente algunos proyectos del sector privado.

iii) *La modalidad reguladora, comprehensiva y adaptativa (RCA)*. Según esta concepción la planificación se concibe como el proceso mediante el cual se genera, coordina y ejecuta una opción de desarrollo.

Este proceso incorpora la fase de formulación de planes prospectivos de carácter global, regional y sectorial y la de ejecución a través de la definición de planes operativos. Sin embargo, no adopta mecánicamente los objetivos e instrumentos propuestos en el plan prospectivo, sino los adecua de acuerdo con las cambiantes condiciones económicas, sociales y medioambientales. La definición de estas nuevas condiciones se hace a través del análisis de la coyuntura, así como también del análisis de las consecuencias y resultados de la gestión anterior. Además, se enriquece con la opinión y participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Este tipo de planificación, por lo tanto, concentra su acción en el establecimiento de directrices generales y específicas que son esencialmente adaptativas en términos de las cambiantes restricciones económicas, medio-ambientales y sociales, que surgen de la negociación y participación de los distintos agentes sociales. Estas directrices son activamente impulsadas o reguladas a través de la planificación operativa con carácter imperativo (regulación directa) para el sector público e inductivo (regulación indirecta) a través de la modificación de los parámetros económicos en que basa sus decisiones el sector privado.

iv) *Modalidad reguladora, comprensiva y normativa (RCN)*. Esta concepción de la planificación, al igual que en el caso anterior, produce planes globales y perspectivas que, a través de la definición de los principios y objetivos del desarrollo, establecen las líneas generales de la acción y promoción del desarrollo que se han asignado al Estado, teniendo como campo de acción el conjunto de la estructura económica y social. A diferencia de la concepción RCA, en esta fase operativa del plan, la concepción RCN o bien no está prevista o establecida en forma razonablemente completa, o no tiene las previsiones necesarias para adaptarse a las cambiantes circunstancias y, por lo tanto, adquiere características normativas.

D. LA ORGANIZACION DEL SISTEMA Y LOS ESTILOS DE PLANIFICACION

La organización del sistema de planificación se entenderá como el tipo de relación que existe entre el órgano de planificación y el resto del sector público que de alguna forma participa en el proceso de planificación. Esta relación asume modalidades diversas según los distintos países y, de alguna forma, ellas deben o deberían corresponder a la variedad de estilos de planificación que hoy prevalecen en la región.]

Para descubrir la relación que existe entre la organización del sistema y los estilos de planificación se fijará la atención preferentemente en el proceso de elaboración y diseño de los planes. Una evaluación de lo que en esta materia ocurre en la región permite distinguir, por lo menos, tres tipos de relación entre el órgano de planificación y el resto del sector público.

[En el primero, el papel central en el diseño del plan corresponde a los ministerios (de dirección general y sectoriales) y otras entidades del sector público. Al órgano de planificación sólo le cabe, en consecuencia, coordinar los planes de corto, mediano y largo plazo y hacer compatibles el uso de los recursos existentes con los objetivos que las entidades públicas se fijan de manera relativamente autónoma. Evidentemente, esos objetivos deben ser coherentes con los objetivos nacionales, y es probable que sean vetados en caso contrario, pero lo importante es que es la entidad pública correspondiente la que los determina, adoptándoseles efectivamente en la medida en que existen recursos para llevarlos a cabo. Además de esta labor el órgano de planificación proporciona ciertos criterios e información que el resto del sector público utiliza para decidir sobre los proyectos y programas que ha de realizar.

Este tipo está claramente representado por el caso de Argentina, en que la autonomía de las distintas entidades públicas es especialmente evidente en los sectores sociales. En alguna medida habría que incluir aquí el caso de México ⁷⁶

⁷⁶ En México, el sistema de planificación se comportaba en la práctica de esta forma, pese a lo que se podría esperar dado su diseño formal, particularmente después de la última reforma administrativa. Hasta la aprobación del actual plan de desarrollo, la posibilidad de aplicar una planificación global a la economía mexicana y, en particular, al sector público, se hacía difícil ya que ello supondría alterar el complejo y delicado sistema de relaciones del Presidente con los diferentes sectores entre los cuales se reparten las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas estatales o de participación estatal.

(hasta el actual plan de desarrollo) y el de Chile.⁷⁷] La característica central de esta modalidad de organización es el papel asesor que le corresponde al órgano de planificación y el carácter autónomo del proceso de toma de decisiones.

Tanto en el segundo como en el tercer tipo de relación que se observa, el órgano de planificación ocupa una posición central en el proceso de planificación. La diferencia radica en que en el segundo tipo el sistema interviene de acuerdo con una modalidad que puede calificarse de negociación descentralizada, mientras que en el tercero esa negociación está centralizada —o autocontenida— en el propio órgano de planificación.

En la modalidad de negociación descentralizada, el órgano central de planificación cuenta con representación sectorial (en la administración descentralizada), lo que permite elaborar conjuntamente con cada institución el plan de acción de ésta. Posteriormente, el órgano central coordina los trabajos parciales de planificación y produce un plan nacional con la intervención del consejo superior o del consejo asesor, según sea el caso. Este tipo de relación se observa en Brasil y Perú, y en cierta medida en Ecuador, Paraguay y los países pequeños del Caribe.⁷⁸ Esta modalidad, por lo tanto, se caracteriza por la función coordinadora que tiene el órgano de planificación y el carácter negociador —aunque descentralizado— del proceso de toma de decisiones.

En la modalidad de negociación (o intervención) centralizada, el sistema de planificación, organizado en torno al Consejo Superior y al órgano central, tiene en teoría una competencia directiva sobre la acción del conjunto del sector público. Aquí, el Consejo Superior fija los objetivos y alcances de la política económica y social y, al admitir representantes de entidades públicas, actúa como instancia de negociación y coordinación institucional. A su vez, el órgano central está encargado de la formulación y seguimiento de los planes de desarrollo (globales, sectoriales, intersectoriales), de la cooperación técnica y financiera internacional, y del desarrollo administrativo del sector público. En este tercer tipo se incluye la mayoría del resto de los países de la región, especialmente Cuba, Bolivia y México (después del último plan). Este tercer tipo se caracteriza por el papel ejecutivo del órgano de planificación y el carácter centralizado —aunque con la participación de diversas instituciones públicas— del proceso de toma de decisiones.

En la ejemplificación que se hace de los países en los cuales se dan los diversos tipos de organización del sistema de planificación se puede encontrar

⁷⁷En el caso chileno, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) tiene una participación central en el establecimiento de criterios de evaluación económica y social para los proyectos de la inversión financiados directa o indirectamente por el gobierno. Además, tiene tuición sobre las Secretarías Regionales de Planificación, que cumplen múltiples funciones: preparación de planes de desarrollo regional; presupuestación regional; evaluación e información sobre el cumplimiento de políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos; asistencia técnica a gobiernos provinciales y municipales, y a empresas públicas regionales; apoyo y asesoría a la administración pública regional. Finalmente actúan de eslabón con el sector privado y analizan permanentemente la situación económica.

⁷⁸En la mayoría de estos países existe un Comité de Coordinación Interdepartamental, integrado por los secretarios de Estado, que evalúa proposiciones de proyectos y programas, y además hace propuestas al sector de planificación, que cuenta con representantes de cada ministerio.

alguna correlación con los países que muestran los diversos estilos de planificación. Esta correlación no es, ni mucho menos, absoluta por diversas razones. Entre ellas, el hecho de que normalmente haya un desfase o rezago entre el período en que se decide reorganizar el sistema de planificación para darle un nuevo rumbo —por lo tanto, un nuevo estilo— y el período en que ese nuevo estilo se aplica. Por lo tanto, el sistema de planificación podría concordar con el estilo de planificación deseado y no con el efectivo. La segunda razón, que interesa explorar aquí, es que no existe correspondencia entre organización y estilo de planificación, debiendo existir tal correspondencia.

El primer tipo de organización del sistema de planificación —aquel en que el órgano de planificación tiene, fundamentalmente, una función asesora— corresponde a las necesidades institucionales que plantea el estilo 1 de planificación. Ya se vio que en este estilo el Estado se sirve de su instrumental para apoyar el desarrollo de las instituciones ejes de su proyecto nacional y que son estas instituciones las que realmente llevan a efecto el proceso de planificación. El órgano de planificación, por tanto, tiene como misión fundamental apoyar y asesorar el proceso de toma de decisiones de estas unidades. En este sentido, parece adecuado que el órgano de planificación —en el estilo 1— tenga una función fundamentalmente asesora y se concentre en la producción de información y criterios de decisión para las distintas reparticiones del sector público y privado.

El estilo 2 de planificación se caracteriza por orientarse fundamentalmente al diseño de proyectos y programas que tienden a atacar, por separado, diversos problemas de la estructura económica y social. En este sentido, parece apropiado que en los países que adoptan este estilo se dé carácter coordinador al órgano de planificación —para asegurarse que estos proyectos y programas, en forma conjunta, sean capaces de atacar los problemas para los cuales fueron diseñados— y, además, un carácter descentralizado al proceso de toma de decisiones ya que la ejecución del plan se hace en forma descentralizada. Por lo tanto, parece haber una clara correlación entre el estilo 2 de planificación y la forma coordinadora y de negociación descentralizada que adquiere la organización del sistema de planificación.

Los estilos 3 y 4 se caracterizan por introducir y tender a solidificar profundas transformaciones en la estructura económica y social. Para tal efecto necesitan comprometer al conjunto del aparato gubernamental en la realización de ciertas tareas que normalmente exigen la concurrencia de más de una repartición pública. El carácter ejecutivo y directivo del órgano de planificación que caracteriza al tercer tipo de organización del sistema de planificación parece especialmente apropiado para estos efectos. Para lograr el compromiso efectivo de las distintas reparticiones públicas con los objetivos y tareas del plan parece fundamental llevar a efecto el proceso de negociación centralizada que este tipo de organización de la planificación propone. De esta forma se homogenizan criterios y se logran acuerdos de acción conjunta entre las distintas reparticiones públicas para lograr los grandes objetivos de transformación del plan.

De la discusión anterior podría deducirse que existe una correspondencia funcional entre organización del sistema y estilo de planificación. Aún más, se puede notar que en la mayoría de los países la organización del sistema de planificación concuerda con el estilo de planificación que ellos promueven. Las

excepciones están dadas por los países que aplican el estilo 2 de planificación y en que la organización del sistema se caracteriza por la negociación centralizada y el carácter ejecutivo del órgano de planificación (propio de los estilos 3 y 4). Esta discrepancia puede ser explicada por el deseo que han declarado algunos de los países que han adoptado el estilo 2, de dar un carácter más comprensivo al proceso de planificación. Este deseo, en muchas ocasiones, ha redundado en reformas administrativas que dan a la organización del sistema de planificación un carácter que no necesariamente corresponde a la práctica de la planificación en este momento; aunque sí representa el deseo de lograr una práctica y, por lo tanto, un estilo de planificación distinto al actual.

Podría pensarse que el tercer tipo examinado es el que más favorece una influencia efectiva del sector de planificación en las decisiones sobre política económica y social, y que por ello es también el más recomendable. Sobre este punto, conviene advertir lo siguiente.

Por una parte, se debe reconocer que hay países —sobre todo en el estilo 2— para los cuales el problema básico reside en la construcción y fortalecimiento de estructuras e instituciones capaces de desempeñar con éxito funciones de diagnóstico y análisis, conjuntamente con la formación de recursos humanos calificados para esas tareas. En estos casos, sería prematuro enjuiciar las experiencias de planificación con arreglo a metas institucionales demasiado exigentes. Ello podría tener efectos negativos para la consolidación del sistema de planificación en el largo plazo.

Por otra parte, no se puede juzgar la influencia efectiva del sistema de planificación en el proceso de toma de decisiones sólo a partir de sus relaciones formales con el resto del sector público. Así, aun en los casos caracterizables en función del primer tipo observado, las funciones de coordinación y compatibilización radicadas en el órgano planificador constituyen recursos potenciales de poder, cuyo empleo sistemático puede conseguir para el sistema de planificación un grado de influencia importante. A la inversa, en los casos incluidos en el tercer tipo las circunstancias específicas pueden neutralizar la mayor eficacia potencial implícita en el mayor volumen y mejor calidad de los recursos formales a disposición del sistema de planificación.

La experiencia brasileña constituye un buen ejemplo de la falta de correspondencia entre el diseño formal y la participación efectiva en las decisiones. Formalmente, el sistema de planificación brasileño es del segundo tipo observado; considerando su evolución reciente, es probablemente uno de los pocos casos en que el sector de planificación se ha constituido con todo éxito en una instancia centralizadora del proceso de toma de decisiones.

Por ello, es necesario examinar las condiciones que afectan a la participación efectiva en las decisiones sobre política económica y social.

Por último, cabe recordar que la evaluación que se haga de la organización del sistema de planificación debe ajustarse a los objetivos y, por lo tanto, al estilo de planificación que se desee implantar. En este sentido sería inútil, por ejemplo, exigir una organización del tipo centralizado y ejecutivo a un país que adopta el estilo 1. Por el contrario, parece más apropiado y funcional en este caso una organización del tipo asesor.

Capítulo II

LOS PLANES FORMULADOS EN EL DECENIO DE 1970

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

A los efectos del análisis se realizó una lectura exhaustiva de los mismos planes. En el cuadro 4 puede encontrarse una presentación resumida de los planes de corto y largo plazo formulados en el período.

Debe mencionarse que, siendo ésta una revisión de carácter general, no se ha intentado establecer una subdivisión rígida según los estilos de planificación aplicados. Antes bien, se ha preferido limitar las referencias cruzadas entre estilos y planes concretos a unas pocas observaciones a lo largo del capítulo. En etapas posteriores del análisis permanente del estado de la planificación en la región que se propone el ILPES y una vez que se haya alcanzado algún grado de discusión y consenso en cuanto a la clasificación de estilos, se podría emprender la tarea de identificar, para cada plan, en qué estilo, puro o combinado, es dable ubicarlo.

A. EL CARACTER DE LOS PLANES

1. Su alcance

a) *Los planes de largo, mediano y corto plazo*

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

En el cuadro 4, puede observarse que sólo uno de los más de veinte países considerados careció de planes de mediano plazo en la década de 1970, mientras que sólo seis tuvieron planes de largo plazo y sólo ocho, de corto plazo. Esta circunstancia da lugar a que el examen que se realiza en este capítulo también se organice alrededor de los planes de plazo mediano.

b) *Las instituciones que elaboran los planes*

Durante la década que se estudia, la elaboración de planes dejó de estar centralizada en el Ministerio o la Secretaría de Planificación. La mayoría de los

países evolucionó hacia un sistema de planificación, en que hay una unidad central y además, unidades sectoriales o regionales ubicadas en el ámbito de ministerios u otras instituciones. Estas unidades sectoriales y regionales elaboran planes para su ámbito respectivo, en estrecha relación con la unidad central. Generalmente, mediante procesos iterativos, el conjunto del sistema participa en la elaboración del conjunto plan global-planes sectoriales.

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

c) *Los tipos y características de los planes*

Casi todos los países de la región elaboraron planes globales durante la década y la gran mayoría tenía vigente, hacia el final de la misma, algún plan global de desarrollo. Tales planes abarcan problemas de tipo macroeconómico y formulan políticas de alcance nacional. Los problemas fundamentales que consideran son: el crecimiento del producto global y sectorial, la asignación intersectorial de la inversión y el equilibrio del sector externo. Su tratamiento de la economía incluye, tanto el nivel agregado, a base de los datos de las cuentas nacionales, incluido el sector externo, como el sectorial, dividiendo el análisis de la economía en un número determinado de sectores más o menos independientes. Con frecuencia los sectores productivos se encuentran desagregados en subsectores,¹ y también se analizan problemas y se formulan políticas a nivel regional. El cuadro 4 muestra que 29 de los 33 planes examinados incluían, junto al global, varios planes sectoriales. A su vez, todos comprendían un plan agrícola y, la gran mayoría, planes industrial, minero, de energía y de transporte.

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

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

Dada una cierta continuidad en la planificación del desarrollo, los planes globales responden al ordenamiento del proceso por etapas. Estas se definen a base de la estrategia o plan de largo plazo, enfatizándose ciertos aspectos y según

¹ Por rama de actividad económica, de acuerdo con los datos de las cuentas nacionales o, siguiendo otros criterios, como el tamaño de las actividades productivas.

Cuadro 4
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAISES): PLANES FORMULADOS EN 1970-1979

		<i>Globales</i>			<i>Sectoriales</i>										
<i>País</i>	<i>Largo plazo</i>	<i>Mediano plazo</i>	<i>Corto plazo</i>	<i>Agricultura</i>		<i>Industria</i>		<i>Minería</i>		<i>Energía</i>		<i>Transporte</i>		<i>Sector público</i>	
				<i>M. diario y largo plazo</i>	<i>Corto y largo plazo</i>	<i>Me- diario y largo plazo</i>	<i>Cor- to y largo plazo</i>	<i>Me- diario y largo plazo</i>	<i>Cor- to y largo plazo</i>	<i>Me- diario y largo plazo</i>	<i>Cor- to y largo plazo</i>	<i>Me- diario y largo plazo</i>	<i>Cor- to y largo plazo</i>	<i>Me- diario y largo plazo</i>	<i>Cor- to y largo plazo</i>
Argentina		Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974		70-74		70-74		70-74		70-74		70-74		70-74	
		Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975		71-75		71-75		71-75		71-75		71-75		71-75	
		Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977		74-77		74-77		74-77		74-77		74-77		74-77	
Bolivia	Estrategia Socio-económica del Desarrollo Nacional 1971-1991	Plan de Desarrollo Económico y Social 1976-1980	1976	76-80	1976	76-80	1976	76-80	1976	76-80	1976	76-80	1976	76-80	1976
			1977		1977		1977		1977		1977		1977		1977
			1978		1978		1978		1978		1978		1978		1978
			1979		1979		1979		1979		1979		1979		1979
Brasil		Metas y bases para la Acción del Gobierno 1970-1972										70...	70...	71-74	
		Primer Plan Nacional de Desarrollo 1972-1974		72-74		72-74				72-74		79 ^a	79 ^a	Planes plurianuales de inversión pública	
		Segundo Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979		75-79		75-79				75-79					

(Continuación 2 Cuadro 4)

Globales				Sectoriales											
País	Largo plazo	Mediano plazo	Corto plazo	Agricultura		Industria		Minería		Energía		Transporte		Sector público	
				Me-diano y largo plazo	Cor-to plazo	Me-diano y largo plazo	Cor-to plazo	Me-diano y largo plazo	Cor-to plazo	Me-diano y largo plazo	Cor-to plazo	Me-diano y largo plazo	Cor-to plazo	Me-diano y largo plazo	Cor-to plazo
Guatemala		Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975		71-75		71-75		71-75		71-75		71-75			
		Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979		75-79		75-79		75-79		75-79		75-79			Plan Trienal de Inversión Pública
		Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982		79-82		79-82		79-82		79-82		79-82			79-82
Haití		Prioridad de la Planificación y Proyecciones Quinquenales 1971-1976	1970	71-76	1970			71-76	1970	71-76	1970	71-76	1970		
			1977	76-81	1977			76-81	1977	76-81	1977	76-81	1977		1977
		Primer Plan Quinquenal 1971-1976	1978		1978				1978		1978		1978		1978
		Segundo Plan Quinquenal 1976-1981	1979		1979				1979		1979		1979		1979
Honduras	Plan Nacional de Desarrollo 1974-1983	Plan Nacional de Desarrollo 1979-1983	1976	70-75											
			1977	72-77											
			1978	74-78											74-78
				79-83		79-83		79-83		79-83		79-83			
Jamaica		Plan Quinquenal de Desarrollo 1978-1982		70-75		78-82		78-82		78-82		78-82		78-82 Plan Trienal de Inversiones	
México ^a			73 y 74		1973		1973				1973		1973		
Nicaragua		Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979	1976	70-74											
	1977		75-79		75-79				75-79		75-79				
	1978														
Panamá	Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980	Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980	1974	76-80	1974	76-80	1974			76-80	1974	76-80	1974		

(Conclusión Cuadro 4)

País	Globales			Sectoriales											
	Largo plazo	Mediano plazo	Corto plazo	Agricultura		Industria		Minería		Energía		Transporte		Sector público	
				Mediano y largo plazo	Corto plazo										
Paraguay		Plan Nac. de Desarrollo Econ. y Social 71-75 Plan Nac. de Desarrollo Econ. y Social 77-81		71-75		71-75				71-75		71-75			
Perú	Estrategia de Desarrollo Nacional 1968-1978	Plan Nac. de Desarrollo 1971-1975 Plan Nac. de Desarrollo 1975-1978 Plan Nac. de Desarrollo 1979-1980	77-78	71-75	73-74	71-75		71-75		71-75		71-75		75-78	77-78
				79-80		75-78	77-78	75-78	77-78	75-78	77-78	75-78	77-78	75-78	77-78
Rep. Dominicana	Estrategia para el Desarrollo Econ. y Social 1976-86 y posibilidades del Desarrollo Econ. y Social 1976-1986	Primer Plan Nac. de Desarrollo: Proyecciones Macroeconómicas y del Sector público 1970-1974		76-86		76-86		76-86							
Uruguay		Plan Nac. de Desarrollo 1973-1977		73-77	1973	73-77		73-77		73-77				1978	73-77
Venezuela		Cuarto Plan de la Nación 1970-1974 Quinto Plan de la Nación 1976-1980		70-74		70-74		70-74		70-74		70-74		70-74	70-74
				76-80		76-80		76-80		76-80		76-80		76-80	76-80

Fuentes: BID, Programa Económico y Social de América Latina 1978-1979; BID, El Estado de la Economía en 1979; NU, *Estudio Económico de América Latina*; NU, *Boletín Económico para América Latina*; NU, *Revista de la Planificación del Desarrollo*; FAO, *The State of Food and Agriculture, 1970-1979*; CEPAL, PLANINDEX, 1980; *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*.

^aNo se han publicado Planes Globales. Los Planes Sectoriales se formulan a nivel estatal.

sean los recursos disponibles. A cada etapa de la planificación de largo plazo corresponde por lo regular un plan de mediano plazo y, eventualmente, planes operativos, con los que se persigue adaptar los lineamientos generales de la estrategia a los cambios socioeconómicos producidos en el proceso mismo y a las circunstancias coyunturales que se presenten.

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

La planificación en América Latina, sin embargo, no siempre ha tenido este carácter acumulativo. Los períodos de vigencia de estrategias y planes se han derivado principalmente de los procesos políticos. En la mayoría de los países de la región, cada grupo o partido que llega al gobierno plantea una nueva visión de los cambios deseables en la estructura económica y en la práctica político-administrativa, lo que conduce directamente a la elaboración de nuevos planes. Esto se formulan y se abandonan en concordancia con los cambios de gobierno.²

Los planes vigentes en la región durante la década fueron adoptados por la vía legal.³ Allí se establece o bien la obligatoriedad de sus directrices y prioridades para el sector público o bien su calidad de guías y orientadores de la política económica. Al mismo tiempo se define su carácter inductivo o meramente indicativo respecto al sector privado, en lo que se refiere a metas y proposiciones específicas. En la práctica el alcance de sus disposiciones no es independiente de las facultades que los ministerios o secretarías de planificación tengan para dar fuerza ejecutiva a los planes que elaboran, o de su poder para decidir sobre las políticas orientadas a su ejecución o para influir en ellas.

Con respecto al sector público, los planes tienen carácter imperativo⁴ en el sentido de que la aplicación de los programas y proyectos de inversión pública que el Estado realiza a través de las instituciones ejecutivas de sus ministerios es de carácter obligatorio, recurriendo para ello a un sistema de instrucciones que relacionan las metas con las asignaciones. Este carácter imperativo es de particular importancia cuando se refiere a medidas tendientes a producir reestructuraciones institucionales, entre otras, reformas agrarias, a la gestión de empresas, tributaria.

En lo que hace al sector privado, los casos nacionales presentan un *continuum* que va del carácter indicativo al inductivo. De esta manera, en algunos países el plan solamente provee información a los empresarios y demás agentes económicos acerca de la orientación general de las políticas gubernamentales.

²Sin embargo, no debe inferirse que esto ha determinado una completa subutilización de los recursos y tareas de la planificación. En un buen número de casos, estas fracturas de la continuidad formal no han impedido que, en lo esencial, se siguieran líneas de discernible continuidad en cuanto a la percepción de los principales problemas y a la dirección de los principales esfuerzos.

³Salvo el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980 de Panamá que carece de aprobación legal, siendo indirectamente aceptado como documento oficial de gobierno.

⁴Costa Rica es la única excepción al respecto, ya que sus planes tienen carácter indicativo tanto para el sector público como para el privado.

mentales durante el período del plan, sin hacer referencia al cumplimiento de metas específicas de producción, empleo o distribución.

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

2. Los objetivos de los planes

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

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

- a) Aumentar en forma acelerada y sostenida la tasa de crecimiento del producto nacional;⁵
- b) asegurar a toda la población la satisfacción de sus necesidades básicas, en particular, las de alimentación y nutrición;⁶
- c) redistribuir el ingreso en forma más equitativa;
- d) aumentar el nivel de empleo y productividad de la fuerza de trabajo y de los demás recursos;⁷
- e) reducir la vulnerabilidad de la economía frente al sector externo;
- f) promover la integración económica y la soberanía nacional mediante cambios estructurales; y

⁵Este es el objetivo prioritario en la mitad de los planes examinados.

⁶Venezuela, República Dominicana y Honduras plantean éste como objetivo prioritario.

⁷Este es el objetivo más importante en los planes de Colombia y Panamá.

g) fortalecer la participación de la población en lo político, económico y cultural.⁸

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

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

El cuadro 5 presenta un intento de caracterizar los planes formulados en el marco de los estilos de planificación propuestos como instrumentos de análisis del estado de la planificación en la región. En este capítulo se hace, cuando es posible, un intento de vincular los planes y su contenido con los cuatro estilos básicos de planificación definidos.

3. Los planes de largo y mediano plazo.

La estrategia global

a) *Los elementos comunes*

A partir de los planes formulados en el decenio de 1970, puede inferirse que en América Latina existe un consenso básico, aunque con matices, acerca de la concepción del proceso de desarrollo económico, en los siguientes puntos:

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

ii) esas transformaciones socioeconómicas deben traducirse en un mayor bienestar general que beneficie a los sectores hasta el momento marginados, por cuanto su mayor participación es condición necesaria del desarrollo, al promover

⁸ Estos últimos dos objetivos adquieren importancia particular en los planes de Perú, Ecuador y Panamá.

Cuadro 5

LOS ESTILOS DE PLANIFICACION Y LOS PLANES FORMULADOS

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

la estabilidad política y la integración social, que garantizan la continuidad del proceso a largo plazo;

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

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

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

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

b) *Las diferencias de las estrategias*

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

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

i) *La función del Estado en la estrategia.* En el cuadro 6 se observa que el Estado tiene, en general, una función importante en la asignación de recursos y en el cumplimiento de los objetivos y metas del plan de desarrollo, aunque el grado y la calidad de esta función presentan algunas diferencias entre los países. En algunos⁹ el Estado dicta y hace cumplir normas tendientes a reorganizar la administración pública o a eliminar los obstáculos institucionales en el funcionamiento del mercado, a fin de que éste tienda hacia la autonomía en la asignación de recursos. En ellos, la estrategia plantea la desestatización progresiva de algunas actividades económicas y reserva al Estado la función de orientar la actividad privada, mediante la difusión de información y la liberalización de los mecanismos del mercado. En tales países, el mercado determina la distribución funcional y regional del ingreso planteándose el apoyo a los sectores productivos marginados y a los sectores sociales a base de criterios de eficiencia.

En otros países, la actividad estatal alcanza a los estudios de preinversión y ejecución de programas y proyectos públicos o parcialmente financiados por el Estado.¹⁰

⁹ Argentina, Uruguay, Chile.

¹⁰ Haití, El Salvador, Belice y la mayoría de los países pequeños del Caribe .

En un tercer grupo de países,¹¹ el sector público orienta la actividad económica a través de las políticas macroeconómicas, fiscal y monetaria y apoya la actividad empresarial del sector privado, mediante la gestión de empresas públicas en áreas básicas de la producción o en aquéllas en que, debido a la presencia de indivisibilidades, el monto de la inversión o el nivel de rentabilidad a corto plazo, o ambos, desestimulan la inversión privada.

Hay casos¹² en que la estrategia concede al Estado un papel muy importante en la actividad económica de los sectores prioritarios, especialmente como apoyo a la inversión privada. Igualmente, se considera función del Estado la formulación de políticas macroeconómicas que incentiven la actividad de los sectores prioritarios y redistribuyan el ingreso. A veces¹³ se menciona el apoyo a los sectores productivos marginados o a los sectores sociales a base de criterios de bienestar social.

Algunos países¹⁴ conceden al Estado la función de introducir reformas estructurales más o menos profundas, para abordar simultáneamente los problemas de crecimiento y distribución. En este tipo de estrategia la intervención estatal es fundamental en la determinación del perfil productivo, la composición de las exportaciones e importaciones y la distribución del ingreso. En este caso, la expansión de los sectores sociales es parte de los criterios subyacentes de crecimiento, equidad y participación social de la estrategia.

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

ii) *Las prioridades de desarrollo y las prioridades de estabilización.* En muchos casos, el momento de establecer estrategias y objetivos está signado por experiencias de alta inestabilidad tanto en el nivel de precios internos como en las variables del sector externo. Ello ha llevado a muchos países a definir el objetivo de estabilidad como condicionante del desarrollo y por ende, prioritario.¹⁵ Por el contrario, otros países en períodos diferentes, han atribuido la inestabilidad a causas estructurales o, en general, de naturaleza tal que hacen aconsejable atacar en primer término los problemas del crecimiento como condición necesaria para obtener estabilidad en el largo plazo. En otro caso, por fin, la estrategia ha intentado promover el crecimiento en el mediano plazo, combinándolo con manejos coyunturales de las variables monetarias y financieras que, sin afectar decisivamente los componentes “desarrollistas” de la estrategia, constituyen un elemento moderador de los desequilibrios apuntados.

iii) *Las prioridades de crecimiento y las prioridades de distribución.* Este punto introduce una gran variación en las estrategias de desarrollo que se presentan en los planes, aunque es posible agrupar a los países a lo largo de un *continuum* cuyos extremos serían una estrategia esencialmente dirigida al creci-

¹¹ Brasil, Bolivia, Perú, Guatemala y otros.

¹² Argentina (1974-1977), Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

¹³ Panamá, República Dominicana, Honduras.

¹⁴ Perú, Ecuador y, en cierta medida, Costa Rica.

¹⁵ Casos como los de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

miento de la producción, con menor énfasis inicial en la mejoras de distribución y otra en la que el crecimiento y la distribución se abordan simultáneamente a través de políticas que afectan las variables estructurales de la economía.¹⁶

Entre estos dos extremos se ubica un grupo de países cuya estrategia tiende a enfocar el problema del desarrollo en función del mejoramiento de las condiciones de vida y de los ingresos de los grupos mayoritarios más pobres, tratando de adaptar el nivel y composición del producto a la satisfacción de sus necesidades. En este último grupo de países,¹⁷ la estrategia contempla generalmente la redistribución de los incrementos marginales del ingreso, en oposición a la redistribución del ingreso mismo o de los recursos productivos.

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

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

iv) *Estrategias de desarrollo equilibrado o estrategias con sectores "de punta"*. En general, las estrategias propuestas en los planes prevén en el largo plazo, el desarrollo de casi la totalidad de los sectores. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se trata de identificar los ámbitos en los que se dan condiciones más favorables en términos relativos, a efectos de concentrar allí todo el esfuerzo. En otros términos, esto implica definir un "sector de punta" que transmita su dinamismo al resto de la economía por medio de sus efectos indirectos sobre la demanda de bienes de consumo y bienes intermedios, la movilidad de los recursos, la difusión del progreso técnico y la homogeneización de los niveles de productividad en los diferentes sectores. La definición del "sector de punta" implica elegir el perfil productivo y, por lo tanto, dada la constelación de recursos físicos y humanos de la economía, escoger la distribución funcional y regional del ingreso.¹⁸

¹⁶ En el primer extremo se encontraría Chile y Brasil (especialmente en el I y II Plan Nacional de Desarrollo); y en el segundo, Perú y Ecuador.

¹⁷ Venezuela, República Dominicana, Honduras y Guatemala.

¹⁸ Una de las excepciones más importantes es el caso de Chile, cuya estrategia no implica tal identificación de sectores "de punta" y deja al mercado que determine los ritmos diferenciales, si los hay, de desarrollo sectorial.

En este sentido, podemos decir que el papel central en el proceso de desarrollo se asigna al sector industrial¹⁹ en la mayoría de los planes, al sector exportador en general²⁰ en algunos casos y, ocasionalmente, al sector agropecuario.²¹ Los países que plantean su desarrollo a partir del crecimiento industrial fomentan ante todo la expansión del mercado mediante las exportaciones y de la integración vertical del sector; ocasionalmente, se ocupan también de las etapas aún no agotadas en el proceso de sustitución de importaciones. En este sentido, como se observa en el cuadro 6, los países con sectores industriales de mayor tamaño relativo y mayor grado de integración promueven el crecimiento de este sector a partir de industrias de base (petroquímica y electrónica) y de bienes de capital (metalmecánica), mientras que los países con un sector industrial más pequeño²² enfatizan el crecimiento de la producción de bienes de consumo en las ramas en que el proceso de sustitución de importaciones se encuentra en sus fases iniciales. En ambos casos, la producción industrial se trata de destinar tanto al mercado externo como al interno y el rápido crecimiento industrial se considera fundamental para la acumulación de excedentes que hagan posible el cumplimiento de los objetivos de otros sectores prioritarios, así como la mayor utilización de los recursos del país.

La estrategia que se basa en un "sector de punta" exportador comparte el enfoque de basar la acumulación de excedentes en la acción de sectores altamente productivos que permitan la reinversión en otros sectores prioritarios desde el punto de vista de las necesidades básicas de la población, de la generación de empleos o de la distribución personal y regional del ingreso. En la mayoría de los casos se considera que la diversificación de las exportaciones es condición necesaria para su crecimiento, vistas las limitaciones existentes para la colocación de ciertos rubros tradicionales.²³ Esa diversificación se plantea tanto para las exportaciones agrarias como para las industriales, haciendo énfasis en la promoción de las exportaciones agroindustriales. Al sector industrial se le asigna el papel de continuar la sustitución de importaciones, especialmente cuando ese proceso no está muy avanzado. Se trata, por lo tanto, de una apertura selectiva a la economía mundial: una asignación de recursos que ahorra divisas mediante la producción sustitutiva y las genera a través de las exportaciones, aprovechando las ventajas comparativas.²⁴

¹⁹ Los países más enfáticos en su definición del sector industrial como "sector de punta" en el proceso de desarrollo son Brasil, Bolivia y Venezuela.

²⁰ Especialmente, Ecuador, Paraguay, República Dominicana, Panamá, Costa Rica y Honduras.

²¹ En Guatemala y El Salvador.

²² Bolivia, Paraguay, Panamá. Es también el caso de Venezuela, aunque aquí el factor determinante del perfil productivo es la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

²³ La diversificación de las exportaciones también contribuye directamente al logro de otros objetivos, tales como el mayor aprovechamiento de los recursos, la diversificación del aparato productivo global y sectorial y la mejor distribución del ingreso regional.

²⁴ Los planes de Panamá, Costa Rica y Honduras ponen un énfasis más claro en este sentido.

Finalmente, el desarrollo rural como "pieza central" de la estrategia de desarrollo propone superar los problemas de baja productividad y desempleo agrícolas, apoyando al mismo tiempo la expansión de la industria y del mercado interno, mediante cambios en el régimen de tenencia de la tierra y la mejora tecnológica en el campo.²⁵ Si bien este tipo de estrategia no es tan aperturista como el anterior, no deja de tener en cuenta la importancia del sector externo para incrementar las exportaciones agrícolas, y de la sustitución de importaciones. Este enfoque no ha sido exclusivo de los países con un mayor peso relativo del sector agrícola, sino que ha sido adoptado también por varios de los países con sectores industriales relativamente consolidados.²⁶ El planteamiento de esta estrategia generalmente logra integrar mejor los aspectos productivos, distributivos y regionales del desarrollo, favoreciendo un uso más intensivo de los recursos del país.

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

v) *Grados relativamente mayores o menores de apertura al exterior.* Este elemento define la estrategia en la medida en que una mayor apertura al exterior implica un cambio en el perfil productivo global.²⁷ Los sectores productivos más competitivos y eficientes del mercado internacional y los grupos sociales vinculados a sus procesos de producción y comercialización obtienen mayor participación en el ingreso. Por otra parte, los sectores con una baja elasticidad de la demanda, o cuya producción no es suficientemente competitiva, tienden a perder su participación relativa en el ingreso y a ser reemplazados por importaciones.

Si bien el tema ha sido ya abordado al tratar los "sectores de punta", cabe reiterar que el carácter aperturista de las estrategias se pone de relieve al observar su énfasis en la promoción de las exportaciones. Como se observa en el cuadro 6, algunos países²⁸ destacan la promoción de las exportaciones agroindustriales, mientras que otros, dan especial importancia a las exportaciones primarias,²⁹ o a las manufacturas,³⁰ o a las exportaciones en general.³¹ El aumento y diversificación de las exportaciones se plantea no sólo como mecanismo de acumulación, utilización de recursos y captación de divisas, sino como medio de redistribuir el ingreso y superar los obstáculos que la estrechez del mercado interno impone al crecimiento de la economía.

²⁵ Esta afirmación es válida para Guatemala y El Salvador. Más adelante se presenta una caracterización más detallada de la estrategia de desarrollo agrícola en la región.

²⁶ Ejemplos, Colombia y Perú.

²⁷ Vía cambios en los precios relativos y en el patrón de consumo de los bienes y servicios.

²⁸ Costa Rica, El Salvador, Guatemala.

²⁹ Argentina, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Honduras.

³⁰ Bolivia, Ecuador, Costa Rica.

³¹ Colombia, Panamá, Venezuela y República Dominicana.

En este sentido, es importante anotar que a la mayor apertura en cuanto a la promoción de las exportaciones acompaña en general la apertura de las importaciones ya que, como se ve en el cuadro 6, los criterios de asignación de recursos que se mencionan en la mayoría de los casos son los de eficiencia y competitividad en el mercado internacional. Se observa, sin embargo, una diferencia de grado: mientras algunos países enfatizan una estrategia de apertura selectiva de las importaciones con el fin de continuar sus procesos de sustitución en algunas ramas de la industria, otros plantean una tendencia hacia la liberalización total, para que sean los precios relativos internacionales los que determinen el patrón de producción interno.³²

c) *Una tipología de las estrategias*

A partir del análisis anterior, los países pueden agruparse según el grado de coincidencia que presenten los elementos determinantes de su estrategia: en primer lugar, se observa que Argentina, Chile y Uruguay son relativamente poco explícitos en cuanto a sectores prioritarios, dejando al mercado la tarea de determinar el mayor crecimiento relativo de algunos sectores o áreas de la producción. Su grado de apertura en cuanto a las exportaciones e importaciones es elevado y la función indicativa del Estado respecto del sector privado le resta capacidad para contrarrestar los efectos de la apertura en la distribución funcional y regional del ingreso. En estas estrategias, los criterios de competitividad y eficiencia determinan la asignación de recursos en todos los sectores productivos y sociales y, por lo tanto, se los puede mencionar como estrategias correspondientes a los proyectos nacionales identificados en el capítulo I como de "libre mercado" y que llevan al estilo 1 de planificación.

En segundo lugar, un grupo relativamente numeroso de países³³ es explícito en la definición del sector o de los sectores prioritarios. Su grado de apertura tiende a crecer, manteniendo limitaciones respecto a las importaciones, de acuerdo con criterios de crecimiento o distribución fijados en el plan de desarrollo. En estos países, el Estado tiene un papel importante en la determinación del perfil productivo, sea mediante incentivos, o a través de la participación directa y en la introducción de reformas institucionales y políticas tendientes a redistribuir el ingreso y favorecer el desarrollo de los sectores productivos y sociales marginados. En este sentido, el Estado tiene la capacidad de contrarrestar los efectos que la mayor apertura al exterior tenga sobre algunas áreas de la producción y sobre grupos sociales vinculados a ellas. Dado este carácter del Estado y su impacto en la economía pueden identificarse tales estrategias como pertenecientes a los proyectos nacionales "de mercado reformado" y conducentes a la adopción del estilo 2 de planificación.

Un tercer grupo de países³⁴ es menos explícito en cuanto a la definición de sectores prioritarios, ya que la estrategia contempla el desarrollo integral y equilibrado de toda la economía. En este caso, el nivel y composición de las exportaciones e importaciones se considera función de las necesidades que el

³² Uruguay, Chile y Argentina (actualmente) se destacan en este aspecto.

³³ Especialmente: Colombia, Bolivia, Guatemala, República Dominicana y Venezuela.

³⁴ Ecuador, Perú, Panamá, Jamaica, Brasil (en su III Plan).

**AMERICA LATINA (21 PAISES): ESTRATEGIAS GLOBALES
DE LOS PLANES DE MEDIANO PLAZO, 1970-1979****Argentina**

La estrategia de desarrollo (1974-1977) consiste en aumentar el ahorro y la inversión, especialmente en el subsector agrícola exportador y en las industrias básicas que se identifican como sectores claves del proceso. Asimismo, se mantiene como prioritario el criterio de la redistribución funcional y regional del ingreso. Para el cumplimiento de estos fines, se confiere al Estado un rol importante como inductor de las actividades del sector privado nacional y extranjero y como promotor de los sectores sociales y productivos marginados.

Bolivia

Se plantea el impulso de los sectores productivos básicos (1976-1980), siguiendo principios de eficiencia económica, permitiendo la generación de excedentes que sean transferidos a los sectores sociales, con el fin de elevar el nivel de vida de la población. El sector industrial se identifica como el sector más importante del proceso, especialmente aquellas industrias que aumenten las exportaciones o sustituyan importaciones. El Estado participa en la ejecución de proyectos en sectores estratégicos y en los servicios. Además participa en proyectos en los sectores productivos, cuando su ejecución no es rentable para el sector privado.

Brasil

Se da prioridad al crecimiento (1975-1979), mediante la movilización del sector industrial a partir de las industrias de base (petroquímica y electrónica) y de bienes de capital (metalmecánica). El Estado apoya la mayor competitividad de este sector en los mercados extranjeros por medio de las políticas macroeconómicas y de su participación temporal y complementaria en proyectos de desarrollo. El cumplimiento de los objetivos sociales se ubica especialmente a nivel regional, desarrollando polos mineros, agropecuarios e industriales en zonas relativamente pobres.

Colombia

Se considera al crecimiento como la variable fundamental en el proceso, a partir de la ampliación del mercado interno y de las exportaciones (1970-1974), mediante el aumento del empleo especialmente en el subsector de la construcción. El aumento de la productividad y de los ingresos agrícolas, así como la integración económica a nivel regional son los elementos fundamentales de las estrategias posteriores (1975-1978 y 1979-1982). El rol del Estado consiste en inducir una mejor distribución del ingreso y mayores niveles de empleo mediante la implementación de políticas macroeconómicas y proyectos de desarrollo en los sectores prioritarios.

Costa Rica

La estrategia (1979-1982) está basada en el crecimiento y diversificación de la producción industrial, dando prioridad al sector agroindustrial y a las industrias que participan en las exportaciones. El Estado tiene por función promover la mayor eficiencia en el uso de los recursos mediante las políticas macroeconómicas, la racionalización de sus propias actividades y algunas reformas en el proceso productivo (empresas de autogestión y cooperativas), especialmente en los sectores marginados. En éstos, la estrategia aborda simultáneamente la redistribución del ingreso y el crecimiento.

Cuba

(Continuación 1 Cuadro 6)

Chile

La estrategia de desarrollo (1977-1982 y 1979-1984) consiste en eliminar los obstáculos al libre funcionamiento del mercado, tanto en el sector interno como externo, promoviendo de esta manera la libre competencia que asigne eficientemente los recursos a nivel macroeconómico (global, sectorial, regional) y de las unidades productivas. Al Estado se le otorga la función de dictar y hacer cumplir normas, de participar en algunos sectores estratégicos (minería y energía) y de apoyar el desarrollo de los sectores sociales.

Ecuador

La estrategia (1973-1977) aborda simultáneamente el crecimiento y la distribución afectando el comportamiento de las variables estructurales que se consideren claves en el proceso de desarrollo (la estructura de la propiedad y la movilidad de los recursos). Esta estrategia implica redistribuir el ingreso, controlar la introducción y el uso de tecnología, ampliar la participación social y política de la población y expandir las exportaciones en base a dos sectores dinámicos: el petróleo y la industria manufacturera. El rol del Estado consiste, no sólo en implementar reformas en el aparato productivo, sino en participar directamente en los sectores prioritarios.

El Salvador

La estrategia (1978-1982) plantea impulsar el crecimiento global mediante el apoyo prioritario al sector agrícola. Se plantea una política de cambio tecnológico y desarrollo rural tendiente a elevar la producción de alimentos, el empleo y las exportaciones agroindustriales. La función del Estado consiste en desarrollar la infraestructura económica y los servicios básicos de apoyo, tanto al sector agrícola como al industrial, mediante la ejecución de proyectos públicos y los incentivos fiscales y monetarios al incremento de la producción.

Guatemala

La estrategia plantea (1979-1982) optimizar la utilización de los recursos agrarios del país mediante un proceso de transformación del minifundio en unidades familiares y empresas comunitarias y el aumento de la productividad agrícola a partir de la inducción tecnológica. La promoción de la agroindustria exportadora y la localización descentralizada de pequeñas industrias intensivas en mano de obra son asimismo elementos importantes de esta estrategia de crecimiento con redistribución funcional y regional del ingreso. El papel del Estado implica una expansión de sus actividades de inversión en los sectores productivos y sociales y de su área de influencia en cuanto a políticas macroeconómicas y reformas institucionales.

Haití^a

Honduras

La estrategia (1974-1978) plantea el crecimiento a partir del mejor aprovechamiento de los recursos del sector agrario y subsector forestal con el fin de ampliar el mercado interno, mejorar la distribución del ingreso y aumentar las exportaciones. La mejor asignación de los recursos se espera como resultado de la implementación de una reforma agraria que eleve los niveles de productividad, empleo e ingreso. Esta estrategia implica una participación dinámica del Estado en la ejecución de proyectos en los sectores productivos y sociales y de incentivos monetarios y fiscales a la pequeña y mediana industria.

Jamaica

Se da prioridad al crecimiento (1978-1982) mediante el aumento del ahorro y la inversión en el sector agropecuario y minero (bauxita) que se identifican como fundamentales en la satisfacción de las necesidades básicas de la población y en la genera-

(Continuación 2 Cuadro 6)

ción de divisas. La inversión en el sector agropecuario se destina a la implementación de un programa de redistribución de la tierra, construcción de infraestructura e inducción tecnológica. El papel del Estado consiste en implementar estas reformas y en la ejecución de proyectos de desarrollo en los sectores productivos y sociales.

México^b

Nicaragua

La estrategia (1975-1979) propone la reconstrucción de Managua y el desarrollo económico en el resto del país. El mecanismo fundamental de acumulación parte del aumento de la producción y exportación de productos primarios (algodón, café, azúcar) y agroindustriales. Los aumentos en la productividad, el empleo y los ingresos agrícolas permiten aumentar el mercado interno y lograr una mayor integración entre el sector primario y el manufacturero. La redistribución del ingreso que resulta de este proceso se acentúa mediante una política de descentralización geográfica de la industria. Al Estado le corresponde el papel de orientar las acciones del sector privado hacia los objetivos propuestos mediante la implementación de políticas macroeconómicas.

Paraguay

La estrategia (1977-1981) consiste en fomentar las exportaciones de productos primarios y agroindustriales, promoviendo al mismo tiempo en forma selectiva, el desarrollo de industrias que sustituyan importaciones. De esta manera se superan las limitaciones que el tamaño del mercado interno impone a la expansión de los sectores productivos. La función del Estado consiste en mejorar los niveles de eficiencia en la administración pública y los sectores sociales. Las políticas macroeconómicas enfatizan los mecanismos de aumento y eficiencia de la recaudación tributaria y el equilibrio financiero interno.

Panamá

La estrategia (1976-1980) consiste en diversificar la producción y exportaciones, dentro de un esquema aperturista, y promover formas alternativas de crecimiento "hacia adentro", continuando con el proceso de sustitución de importaciones, a partir de principios de ventajas comparativas. La creciente participación del sector público en la actividad económica se apoya en el mejor aprovechamiento de los recursos que provee la zona del canal y está orientada fundamentalmente al desarrollo de infraestructura básica y la movilización del ahorro interno. La promoción de los sectores sociales es otro objetivo importante del gasto público escogido como mecanismo de redistribución del ingreso y eliminación de la pobreza.

Perú

La estrategia (1971-1975 y 1975-1978) considera las variables estructurales, en particular la estructura de la propiedad y el modo de articulación del aparato productivo, como variables claves en el proceso de desarrollo. En consecuencia, se plantea la participación activa del Estado en la reforma agraria, industrial y administrativa cuyo objetivo es el crecimiento de la producción y la productividad, así como la redistribución del ingreso y del poder político. El crecimiento de la industria se considera prioritario dentro del proceso y se promueve con un criterio de desarrollo regional e integral, favoreciendo a las regiones de menor desarrollo relativo.

República Dominicana

La primera etapa de la estrategia (1976-1981) le asigna una alta prioridad a la consolidación y fortalecimiento del sector exportador en base a criterios de eficiencia. Dada la composición fundamentalmente agropecuaria de las exportaciones, la estrategia formula programas de reforma estructural y movilización social en el agro con el fin

(Conclusión Cuadro 6)

de elevar sus niveles de producción y productividad. De esta manera se busca también la ampliación del mercado de bienes de consumo y la satisfacción de las necesidades básicas de la población. La generación de empleo y la redistribución del ingreso son funciones importantes que el Estado cumple a través de la promoción de los sectores sociales y de la pequeña y mediana industria.

Uruguay

La estrategia (1973-1977) plantea la progresiva liberalización de los mecanismos del mercado con el fin de que su libre funcionamiento sea el que determine la asignación de los recursos en los sectores interno y externo de la economía. La función del Estado consiste en reducir paulatinamente el grado de estatización de las actividades productivas y en orientar la actividad privada hacia los objetivos y metas del plan. El criterio fundamental es el de la competitividad en el mercado internacional, especialmente en los rubros del sector agrícola que presentan ventajas comparativas. Los sectores sociales son objeto de proyectos públicos de desarrollo evaluados en base a criterios de eficiencia.

Venezuela

La estrategia (1976-1980) se basa en la utilización del excedente petrolero, apoyando la expansión de la inversión pública en los sectores productivos, a fin de satisfacer las necesidades básicas de la población. Se propone el crecimiento de la producción y productividad agrícola mediante la implementación de una reforma agraria basada en la integración vertical de la producción campesina y la inducción tecnológica. El crecimiento del sector industrial está basado en criterios de integración del aparato productivo global y de competitividad en el mercado internacional. El rol del sector público tiende a incrementarse progresivamente, no sólo a nivel de implementación de reformas y de formulación de políticas macroeconómicas, sino en la actividad de los sectores productivos.

Fuente: Planes globales de mediano plazo.

^aSin información.

^bNo se formularon planes globales.

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

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

Esta caracterización de las estrategias globales de desarrollo, sin embargo, no pretende ser exhaustiva, ya que algunos países³⁵ se encuentran en períodos de transición sociopolítica que afectan la concepción de la planificación, el papel del Estado y el papel que se asigna a los aspectos distributivos y al crecimiento en el proceso de desarrollo. Otros países³⁶ no han sido considerados, a pesar de la importancia y desarrollo de sus procesos de planificación, debido a que no han tenido planes globales durante la década.

d) *Las formulaciones globales de políticas contenidas en los planes*

Las proposiciones de políticas que se presentan en los planes se concentran en el logro de las metas de crecimiento y diversificación del perfil productivo sectorial, mediante una diversidad de instrumentos monetarios, fiscales y del sector externo.³⁷ Sin embargo, no siempre resultan fácilmente identificables las áreas productivas cuya inmediata activación se procura mediante incentivos económicos. Esto se debe no solamente a que con frecuencia se mencionan como prioritarias casi todas las áreas de la producción sino a que las medidas de política no especifican claramente los instrumentos por utilizar, los órganos encargados de manejarlos y los diferentes enfoques de cada política en relación con los subsectores o áreas de la producción. La mayoría de las proposiciones constituyen orientaciones generales cuya operatividad está sujeta a una gran variedad de interpretaciones.³⁸

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

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

La composición de la inversión global que se presenta, así como la descripción más detallada de los programas y proyectos permite aseverar que los grandes proyectos, considerados básicos para el desarrollo del país y fundados en el aprovechamiento de los recursos naturales (tales como programas de infraestruc-

³⁵ Especialmente Nicaragua.

³⁶ México.

³⁷ Los aspectos distributivos encuentran muy poco apoyo en la formulación de políticas, aun en los planes que les conceden gran importancia tanto en su diagnóstico como en su estrategia.

³⁸ El Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 del Ecuador y el Plan Quinquenal 1976-1980 de Bolivia son excepcionales por el grado de especificidad de las políticas, instrumentos y organismos encargados de ejecutarlos.

tura y comunicaciones y riego), captan la mayor parte de la inversión pública. Los proyectos conducentes al aumento de la productividad y a la expansión y diversificación productivas para la exportación y para el mercado interno son menos frecuentes, aunque los países que postulan estrategias centradas en el desarrollo rural asignan montos de inversión relativamente importantes y determinados, que incluyen proyectos de reforma agraria e inducción tecnológica en el campo. Finalmente, los sectores de vivienda, salud y educación cuentan con un conjunto de proyectos cuyo monto de inversión total es, en la mayoría de los casos, relativamente menor.

Por lo regular, no se hace mención de los criterios que determinan la composición de la inversión por sectores de la producción o por programas y proyectos y, por lo tanto, resulta difícil establecer su coherencia con los objetivos y con las metas de la estrategia. Normalmente, los programas de inversión se presentan sin hacer explícita una secuencia en su ejecución y sin referencias a su vinculación y complementariedad buscando economías externas o economías de escala. Tampoco se especifica el estado de avance en la preparación de los respectivos proyectos, o en su ejecución, en caso de inversiones ya iniciadas.³⁹ Por esta razón, es difícil emitir juicios detallados acerca del número y la naturaleza de los proyectos vigentes durante el período de cada plan.

En cambio, los recursos totales destinados a financiar los niveles de inversión pública que se mencionan son calculados teniendo en cuenta los cambios esperados en el nivel y composición del producto interno bruto global, el valor de las exportaciones y el financiamiento externo, así como las proyecciones del gasto público, variables todas éstas que aparecen debidamente detalladas en los planes.⁴⁰ (Véase el cuadro 7 y nuevamente el cuadro 6.)

4. La estrategia de desarrollo sectorial

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

a) *El sector agrícola*

En todos los planes se asigna a la agricultura un papel importante dentro de la estrategia como generadora de empleo, de recursos financieros y de divisas y se la considera factor importante de la estabilidad interna de precios, mediante

³⁹ Los planes del Perú mencionan los proyectos de preinversión en estudio como categoría especial y el plan de El Salvador es excepcional en el detalle del estado de los programas y proyectos de inversión pública y de sus fuentes de financiamiento.

⁴⁰ La importancia del financiamiento público en los programas que reciben ayuda es más alta de lo que pueden sugerir las cifras, ya que el financiamiento externo está supeditado a la capacidad del Estado para contribuir con los fondos de contrapartida y a su capacidad operativa para ejecutar los respectivos proyectos.

Cuadro 7

AMERICA LATINA (21 PAISES): DIAGNOSTICO Y OBJETIVOS GLOBALES DE LOS PLANES DE MEDIANO PLAZO, 1970-1979

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Cuba	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela
Variables problemáticas																					
<i>Base productiva</i>																					
Estructura del PIB		x ^b																			
Desempleo						x				x											x
Bajo nivel de inversión							x	x	x												
Desintegración del aparato productivo																					
Insuficiencia de recursos naturales						x															
Abastecimiento de energía	x		x																		
Baja productividad agrícola									x	x											xg
<i>Base distributiva</i>																					
Estrechez del mercado interno				x		x															
Desigual distribución del ingreso				x																	
Marginalización		x ^h	x ^f							x		x									
<i>Sector externo</i>																					
Capacidad para importar	x		x																		
Estructura de las importaciones		x ^j										x	x								
Déficit balanza de pagos/deuda externa					x										x						
Inflación	x						x														
Dependencia económica y/o política								x									x				x
Otros					x	x ^l							x ^k								
									x ^m				x ^l	x ⁿ			x ^o				
<i>Objetivos</i>																					
<i>Base productiva</i>																					
Δ Tasa de crecimiento	x	x		x			x			x											

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Cuba	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Uruguay	Venezuela	
Δ Ahorro interno	x																					
Δ Empleo		x	x					x	x			x	x		x				x	x	x	
Δ Eficiencia asignación de recursos								x														x
Alterar estructura industrial														x								
Δ Prod. y/o productividad agrícola				x									x									
<i>Base distributiva</i>																						
Δ Mercado Interno														x								
Δ Ingreso per cápita y/o bienestar	x	x		x	x			x	x			x				x ^p			x	x	x	
Mejorar distribución del ingreso	x					x ^f				x		x			x	x ^p						
<i>Sector externo</i>																						
Δ Exportaciones													x				x	x				
Diversificar exportaciones		x											x				x					
Controlar la inflación			x				x															
Otros					x ^g				x ^f													s

Fuente: Planes globales publicados por las secretarías de planificación de los países.

^aSin información; ^bRápido crecimiento sector servicios; ^cDependencia con respecto a la agricultura; ^dInsatisfacción de las necesidades básicas (alimentos); ^eManufacturas; ^fRegional; ^gAgotamiento reservas petroleras; ^hCon respecto empleo productivo; ⁱPobreza; ^jMaterias primas dominantes; ^kImportación de alimento; ^lPolítica económica inadecuada en relación a la industria; ^mNecesidades insatisfechas sectores sociales; ⁿConcentración regional de la industria; ^oParticipación social; ^pAtacar la pobreza; ^qDesarrollo integral de la persona, la familia y la comunidad. Renovación de los principios democráticos; ^rModernizar y humanizar el progreso social. Asegurar las bases socioeconómicas para el crecimiento; ^sProfundización y consolidación de las reformas estructurales. Participación social, política y cultural de la población.

una adecuada oferta de alimentos y materias primas. Sin embargo, los programas que se proponen para el sector varían de acuerdo con la estrategia global y con el peso que en ella tengan los aspectos distributivos y de cambio estructural.

En este sentido, la estrategia agrícola puede caracterizarse por tres tendencias más o menos identificables: la primera se da en los países⁴¹ en los cuales la agricultura tiene un papel fundamental en la expansión de las exportaciones; la segunda se observa en los países que enfatizan los aspectos de equilibrio intersectorial en el proceso de desarrollo⁴² y, por lo tanto, que asignan a la agricultura

⁴¹ Colombia, Chile, Brasil, Venezuela.

⁴² Bolivia, Honduras, Costa Rica, Panamá, Guatemala, El Salvador, República Dominicana.

un papel destacado en el mejoramiento de la distribución del ingreso, en la generación de empleo y en la mejor utilización de los recursos; en la tercera se presenta en los países⁴³ que plantean la integración del aparato productivo y los cambios estructurales como condición necesaria del desarrollo y que, por lo tanto, proceden a reformar el régimen de tenencia de la tierra y las modalidades de producción y comercialización.

En el primer grupo, la estrategia se concentra en el aumento de la tasa de crecimiento del sector y en la diversificación de la producción dando mayor peso relativo a los rubros exportables. Su interés radica en la modernización del sector mediante la creación y fomento de empresas modernas agroindustriales, dando a la pequeña y mediana agricultura un apoyo relativamente menor en recursos y asistencia técnica.⁴⁴

Esta estrategia se caracteriza por la ausencia de cambios estructurales y por el apoyo a las áreas y unidades que tienen mayor potencial económico. El sector privado, y por lo tanto los mecanismos del mercado, desempeña un papel preponderante en la elección de técnicas y en el patrón y destino de la producción, mediante la apertura de tierras⁴⁵ y la respuesta a incentivos fiscales y monetarios.

En el segundo grupo, la estrategia propende a que la agricultura contribuya al desarrollo equilibrado de la economía en general, aumentando la producción y la productividad de la pequeña y mediana empresa agrícola, a fin de elevar los ingresos campesinos, disminuir el ritmo de migración rural-urbana y apoyar el crecimiento industrial a través de un mercado interno más amplio y de una oferta más elástica de alimentos.⁴⁶ Se promueve simultáneamente el desarrollo de empresas modernas en la producción de cultivos agroindustriales exportables.

El Estado cumple en esta estrategia un papel relativamente importante, debido a su intervención en la apertura y reasignación de tierras y en el fomento de transformaciones estructurales graduales, tales como la creación de formas asociativas de producción y comercialización.⁴⁷ El papel del Estado en el cambio de la estructura de tenencia, sin embargo, se limita a las tierras inutilizadas o ya en poder de los organismos de reforma agraria. La aplicación de las medidas de fomento, por su parte, supone la orientación del gasto público hacia la construcción de obras de riego, caminos y servicios sociales, así como a la investigación, producción y adaptación de insumos modernos, tales como fertilizantes y semillas mejoradas.

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

⁴³ Ecuador y Perú.

⁴⁴ Este es el caso de Colombia, Venezuela y Chile, aunque en el primero el apoyo a la pequeña producción en las áreas andinas es relativamente importante y se promueve a través del Plan de Desarrollo Rural integrado.

⁴⁵ Es notorio el caso de Brasil.

⁴⁶ En algunos países, como Guatemala y El Salvador, estas políticas de desarrollo rural tienen prioridad sobre las políticas de desarrollo industrial.

⁴⁷ Este aspecto es particularmente importante en la estrategia de los planes de Guatemala y Costa Rica.

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

b) *La estrategia industrial*

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

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

Se asigna así al mercado externo un papel importante en el crecimiento de la industria y en la determinación de su perfil productivo a través de los mecanismos de la competencia y de las ventajas comparativas. Sin embargo, algunos países se concentran en el crecimiento industrial,⁴⁸ y dejan que el sector privado sea responsable de la eficiente asignación de los recursos y de la debida integración vertical del sector con el apoyo estatal en la construcción de industrias de base y bienes de capital⁴⁹ que le den mayor autonomía y competitividad al proceso. La política de fomento da prioridad a las industrias que producen rubros exportables y a la desconcentración geográfica, considerando para esto último los criterios regionales de desarrollo.

Otro grupo de países que también enfatiza el crecimiento y la eficiencia como prioridades del desarrollo industrial, manifiesta cierta preocupación por la generación de empleo,⁵⁰ anunciando que la estrategia industrial se basa en el apoyo a las industrias eficientes, que utilicen recursos nacionales y que generen empleo. En este sentido, la pequeña y mediana industria, así como la agroindustria reciben apoyo especial del Estado. Este enfoque fomenta la expansión del mercado interno, y promueve la adopción de técnicas que hagan uso intensivo de mano de obra y de un perfil productivo que utilice más trabajo.

Los planes que aceptan esta estrategia industrial, sin embargo, no mencionan los instrumentos de política fiscal o monetaria que se utilizarán para inducir al sector privado a alterar sus técnicas de producción. Tampoco mencio-

⁴⁸ Es el caso de Brasil, Bolivia y Venezuela.

⁴⁹ En los países con un sector industrial más desarrollado.

⁵⁰ Colombia, Panamá y Costa Rica.

nan políticas tendientes a seleccionar la inversión extranjera según los criterios antes mencionados.

De igual manera, algunos países⁵¹ plantean la estrategia de desarrollo industrial acentuando la importancia del perfil productivo, además de la eficiencia y el ritmo de crecimiento de la producción. Por ejemplo, los países que cuentan con un sector industrial relativamente poco desarrollado plantean la producción sustitutiva de los bienes de consumo que importan y en algunos casos ponen énfasis en la producción de bienes de consumo que satisfagan las necesidades básicas de la población,⁵² mientras que los que cuentan con un aparato industrial más desarrollado plantean la necesidad de crear un sector de bienes de capital y de industrias de base, a fin de reducir la dependencia externa.⁵³

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

Como en el caso del sector agrícola, la estrategia para el sector industrial no contiene la descripción necesaria de los mecanismos de transferencia intersectorial de recursos o de integración vertical de las industrias que se promueven. Las medidas de política son, por lo general, menos detalladas respecto a su alcance y operacionalización que en el sector agrícola y se concentran en el fomento a través de instrumentos fiscales y monetarios. (Véase el cuadro 8.)

5. La estrategia de desarrollo regional

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

La estrategia de desarrollo que se propone en el ámbito físico y espacial implica la adopción de nuevos modelos de localización, especialmente de la industria,⁵⁴ nuevos patrones de urbanización, un nuevo contenido del desarrollo⁵⁵ y la integración económica del país, mediante la construcción de infraestructura⁵⁶ y la redistribución de los recursos físicos y financieros con miras a crear nuevos polos de desarrollo.

⁵¹ Bolivia, Ecuador, Venezuela, Panamá, Guatemala, Honduras y El Salvador.

⁵² Venezuela, Ecuador, El Salvador.

⁵³ Colombia, Perú.

⁵⁴ Brasil y Perú.

⁵⁵ Panamá, Bolivia, Colombia y Costa Rica.

⁵⁶ Colombia (1979-1982).

	Argentina	Bolivia ^a	Brasil	Colombia ^a	Costa Rica	Cuba	Chile ^a	Ecuador ⁱ	El Salvador	Guatemala	Haití ^a	Honduras	Jamaica	México ^a	Nicaragua ^d	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana ^a	Uruguay ^a	Venezuela	
Δ Productividad del trabajo										x												
Δ Ingresos agrícolas												x										
Δ Eficiencia en el uso de los recursos												x						x				
<i>Industria</i>																						
Δ Producción					x																	
Δ Exportaciones																						
Alterar perfil productivo																						
Δ Empleo					x																	
Δ Eficiencia en el uso de los recursos						x																
<i>Energía</i>																						
Economizar consumo de petróleo	x		x																			
Alterar estructura del consumo	x		x																			
Reducir importaciones de petróleo																						
Otros																						x

Fuente: Planes globales publicados por las Secretarías de Planificación de los países.

Nota: Este cuadro desagrega para cada país los problemas y objetivos sectoriales correspondientes a aquella área que el Plan Global identifica como más crítica.

Δ = Investigación y capacitación.

^aSin información; ^bA favor de las exportaciones; ^cFuerte migración rural-urbana;

^dFragmentación y dispersión de las explotaciones; ^eDesequilibrio rural-urbano; marginalización y falta de participación; ^fPolítica económica proteccionista; ^gPerfil productivo; ^hDe granos básicos; ⁱPara mercado interno; ^jAlimentos; ^kMinimizando importaciones.

En algunos planes, se presenta una regionalización que sirve de base para realizar planes locales a partir de los criterios anteriores,⁵⁷ mientras que, en otros, se recomienda la continuación de los estudios que conduzcan a tal regionalización.⁵⁸ Sin embargo, están prácticamente ausentes las medidas de política tendientes a ejercer un control institucional de los nuevos valores creados, sobre todo en lo que se refiere a la renta de la tierra tanto rural como urbana.

⁵⁷ Perú, Brasil, Venezuela y República Dominicana.

⁵⁸ Ecuador y Costa Rica.

6. Los planes de corto plazo

a) *Los objetivos de los planes de corto plazo*

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

Algunos países⁵⁹ han adoptado la modalidad de formular planes de inversión móviles —bienales o trienales— para el sector público, tendientes a determinar, conforme a decisiones adoptadas corrientemente, la asignación de fondos públicos en el período del plan.⁶⁰ Otros países,⁶¹ sin embargo, han aplicado una concepción global de la planificación operativa con la formulación de planes anuales que incluyen las actividades del sector privado. En el análisis que sigue se da importancia especial a los planes operativos globales.

Los planes operativos vigentes durante la década fueron formulados por las secretarías de planificación de los países con el fin de controlar y evaluar los resultados obtenidos con la ejecución de los planes de mediano plazo. Los problemas fundamentales que consideran son: la evaluación del cumplimiento de las metas fijadas por el plan de mediano plazo, el diagnóstico de la coyuntura económica y la adaptación de la trayectoria y metas propuestas por el plan de mediano plazo a la luz de los resultados obtenidos y de las circunstancias económicas prevalecientes. Su labor de control y evaluación se centra tanto en las principales variables agregadas, tales como las del sector externo, como en las sectoriales, de acuerdo con la clasificación utilizada en el plan de mediano plazo respectivo. También controlan y evalúan la realización del plan de mediano plazo a nivel regional y el avance de los proyectos de inversión.

Su dimensión temporal-anual⁶² corresponde a la de los planes y presupuestos públicos, en los cuales deben incorporarse las medidas o actividades para su debida ejecución.

b) *El análisis coyuntural*

En los planes operativos, el diagnóstico procura, por un lado, evaluar el grado de cumplimiento de las metas de mediano plazo y, por otro, analizar la situación coyuntural.⁶³ Esta doble evaluación tiene por objeto observar, no solamente el comportamiento de las variables claves en el proceso de desarrollo sino, también, prever sus desviaciones respecto a las hipótesis y proyecciones contenidas en el plan de mediano plazo.

⁵⁹ Brasil, Guatemala, Jamaica.

⁶⁰ El método que se emplea es el de la actualización anual, de tal manera que siempre hay un plan de inversiones públicas que tiene una perspectiva de dos o tres años.

⁶¹ Bolivia, Perú, Honduras, El Salvador, Panamá y Haití.

⁶² Con excepción del Plan Nacional de Desarrollo 1977-1978 del Perú que se formula para dicho bienio.

⁶³ Por ejemplo, la situación actual y el futuro inmediato, entendido éste por un período menor de un año.

Los resultados de la gestión económica en relación con las metas de mediano plazo se evalúan analizando la balanza de pagos, el tipo de cambio, la tasa de inflación y el crecimiento de la emisión monetaria.⁶⁴ El comportamiento de las variables físicas (producción, inversión, consumo) se presenta en términos absolutos, sin establecer comparaciones con las metas fijadas, a nivel global, sectorial o regional, ni mencionar su cumplimiento con respecto a las prioridades establecidas a mediano plazo.

En el análisis de la situación coyuntural, se investiga el comportamiento de los precios, desagregados por sectores,⁶⁵ de la demanda final (consumo, inversiones, exportaciones), de la oferta (producción, importaciones), de la estructura de las cuentas de ahorro e inversión, es decir, de la participación del ahorro público y del ahorro privado, a nivel de familias, empresas e instituciones financieras, y de la situación de liquidez del sector público, incluidas las empresas públicas. La posición de los bancos e instituciones financieras, en cuanto a su participación en la creación de liquidez (reservas totales, proporción de excedentes con respecto a los márgenes legales, créditos solicitados y concedidos) y el destino de los fondos, no se presentan en ningún caso.⁶⁶ Tampoco se presenta la situación de liquidez y financiamiento de las ramas de la actividad privada.

Las relaciones existentes entre el comportamiento de las variables monetario-financieras y el de las variables reales sólo se analizan para el sector externo, en que el crecimiento de las exportaciones, las importaciones y el flujo de capitales se observa a la luz de las fluctuaciones de los precios y de las políticas cambiaria, monetaria, crediticia.⁶⁷

c) *Las estrategias de desarrollo a corto plazo*

Los criterios en que se basa la toma de decisiones frente a diferentes opciones de acción en el corto plazo están contenidos sólo de modo implícito en los planes de mediano plazo. Se hace referencia a la naturaleza y al ritmo de aplicación de las medidas antinflacionarias; al volumen global de ahorro que la economía debe alcanzar en relación con las metas de inversión; a la composición del ahorro interno por sectores (familias, empresas, instituciones financieras) y al origen del financiamiento de las metas de inversión, por lo menos según áreas o variables estratégicas.

Generalmente, en los planes de mediano plazo, el análisis se centra en las variables físicas del desarrollo, bajo el supuesto de precios constantes. Sin embargo, algunos planes las relacionan con las financieras⁶⁸ o desagregan las

⁶⁴En los planes operativos de Bolivia (1977 y 1978), Perú (1978-1979) y Haití (1978).

⁶⁵No se presenta el comportamiento de los salarios.

⁶⁶Esta información podría arrojar luz sobre la situación de liquidez de los demás agentes económicos.

⁶⁷Estas relaciones entre las variables físicas y financieras también se mencionan en el análisis del impacto del sector público en la economía que realiza el Plan Operativo 1978 en Bolivia.

⁶⁸El caso más frecuente es el del diagnóstico y estrategia referente a la inflación que se aprecia en los planes de Brasil, Perú y Chile.

metas de inversión pública y de gastos de gobierno proyectando con cierto detalle sus fuentes de financiamiento⁶⁹ o analizan la forma en que los instrumentos de la política financiera pueden canalizar el ahorro.⁷⁰ Con la inclusión de criterios financieros, los planes de mediano plazo contribuyen a facilitar y hacer más eficiente la formulación de los planes operativos.

Las metas específicas del plan operativo durante el período de su vigencia se presentan en el presupuesto económico nacional, visión global y de síntesis de las transacciones por realizarse en la economía durante el año que se programa, complementada con las proyecciones de crecimiento del índice de precios, desagregado por sectores. Las variables para las cuales se fijan metas son, por lo tanto, la tasa de crecimiento de la oferta global (producto interno bruto, global y sectorial, importaciones), de las demandas finales (consumo privado y público, inversión bruta global y sectorial y exportaciones), la deuda externa, los índices de precios interno y externo y el tipo de cambio. También se presentan metas de empleo globales y sectoriales.⁷¹

Las metas específicas para las variables macroeconómicas globales se sustentan en la formulación de medidas globales, sectoriales, regionales y multi-sectoriales, así como en el programa de inversiones públicas, o de inversiones controladas parcialmente por el Estado,⁷² desagregado por programas y proyectos sectoriales y regionales cuya fuente de financiamiento (inversión pública programada, tesoro público, ingresos propios, crédito interno y crédito externo) y grado de avance se detallan. El monto total disponible para financiar los programas se relaciona con las estimaciones elaboradas en el plan de mediano plazo, que explican el sentido de las variaciones y las fuentes de financiamiento (público, privado, externo) afectadas.⁷³ Sin embargo, en muchos casos no se discuten las variaciones que esto implica para la composición de la inversión y las prioridades que el plan de mediano plazo asigna a ciertos sectores productivos o sociales. A veces tampoco se presentan las medidas, regulaciones e instrumentos que se utilizarán para cada sector de la economía, teniendo en cuenta las posibilidades concretas que surgen de la coyuntura económica en cuanto a medidas específicas para un sector o para algunas de las unidades que lo integran.

Un complemento del programa de inversiones públicas que aparece en los planes es el programa monetario-financiero que incluye el presupuesto de ingresos y gastos del gobierno y el programa monetario. Estos tienen por objeto

⁶⁹El desconocimiento y escaso control que existe sobre la inversión privada obstaculiza la posibilidad de desagregación en este aspecto, así como el análisis de las fuentes de financiamiento del sector privado. Sin embargo, el plan de Venezuela presenta desagregadas las metas de inversión industrial y el plan de Honduras incluye proyecciones de las fuentes de financiamiento del sector privado (a nivel de ahorro de familias y empresas).

⁷⁰Este es el caso de los planes de Ecuador y Colombia (1975-1978) los cuales formulan recomendaciones concretas relativas al comportamiento de la banca privada, destacando la importancia del crédito y fijando criterios específicos para su otorgamiento.

⁷¹En el plan operativo 1977 de Bolivia se presentan dos conjuntos de metas según dos hipótesis sobre la productividad de los proyectos de inversión.

⁷²En el caso de los sectores de propiedad social y propiedad privada reformada en el Perú.

⁷³La inversión no pública se presenta a nivel agregado, como porcentaje del total.

garantizar el nivel de estabilidad monetaria propuesto en las metas, mediante el control del déficit fiscal, de la emisión monetaria y del crédito, garantizando al mismo tiempo la movilización de los recursos del sistema bancario necesarios para alcanzar las metas de crecimiento del plan.

Según la experiencia recogida en planificación operativa ésta utiliza en una u otra forma instrumentos básicos del plan anual tales como: el presupuesto económico nacional, el presupuesto monetario financiero, el presupuesto del sector externo, el presupuesto del sector público, los planes operativos sectoriales y regionales, los presupuestos de recursos humanos y materiales.

En relación con los estilos de planificación a que hace referencia el capítulo I, se puede señalar que en los países correspondientes al estilo 1 se ha realizado un importante progreso en la utilización de los instrumentos de previsión y compatibilización de corto plazo y de enfrentamiento de la coyuntura. En los países cuya planificación corresponde a los estilos 2 y 3, los planes operativos han dado especial importancia a la programación de los recursos públicos para racionalizar la acción del Estado en el cumplimiento de los objetivos y metas de mediano y largo plazo (ejecución de programas y proyectos de inversión pública). En el estilo 4 el plan operativo es básicamente el instrumento de ejecución y control del plan de la economía nacional. (Véanse los cuadros 9 y 10.)

7. La experiencia en los presupuestos por programas⁷⁴

A mediados de la década de 1950 se inició en América Latina la aplicación experimental del presupuesto por programas. En 1959, el Gobierno de Colombia, con el apoyo de organismos especializados de las Naciones Unidas, inició su implantación en la administración fiscal nacional. En los dos decenios transcurridos desde esa fecha, casi todos los países de América Latina han realizado transformaciones en sus sistemas presupuestarios para racionalizar la acción del sector público de manera de cumplir en mejor forma los objetivos y metas del desarrollo.

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

- Mayor conocimiento de la acción del sector público;
- Mejoramiento en la programación del sector público;
- Mejoramiento de los propios sistemas de planificación;
- Mejor conocimiento del nivel y de la composición de los ingresos y gastos públicos y de sus efectos en la economía;
- Mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos;
- Avances significativos en los sistemas de gestión del sector público;

⁷⁴Esta parte se basa en los antecedentes proporcionados por los gobiernos, por los organismos especializados de las Naciones Unidas y por el Seminario Interamericano de Presupuesto Público, organizado con el auspicio de la Organización de los Estados Americanos y la Asociación Interamericana de Presupuesto Público. El ILPES participó en el desarrollo de este seminario.

Cuadro 9

AMERICA LATINA (9 PAISES): ESTRUCTURA DE LOS PLANES GLOBALES DE CORTO PLAZO, 1970-1979

País ^a	Plan	Elementos constitutivos									Otros
		Presu- puesto econó- mico	Presu- puesto mone- tario- finan- ciero	Presu- puesto de co- mercio exte- rior	Presu- puesto del sector públi- co	Planes opera- tivos secto- riales ^b	Planes opera- tivos regio- nales	Progra- mación de re- cursos huma- nos	Progra- mación de re- cursos mate- riales	Proyec- tos princi- pales y pro- gramas de eje- cución	
Bolivia	1977	X		X	X	X	X	X	X	X	(1)
	1979	X	X	X	X	X	X			X	(1) (2) (3)
Cuba ^b											
El Salvador	1977	X	X	X	X						
Guatemala	1974	X		X	X	X				X	
Haití	1978-1979	X			X	X			X		
Honduras ^b											
Nicaragua	1973	X	X	X		X				X	
Panamá	1974	X		X	X	X					
Perú	1977-1978	X	X		X	X	X	X	X	X	(4)

Fuente: Los planes mencionados y, en el caso de Panamá, la respuesta a la Encuesta sobre Sistemas de Planificación del ILPES. Para Guatemala, CEPAL/MEX, "Selección de trabajos y experiencias sobre planificación de corto plazo", 1975.

Nota: (1) Integración a la economía latinoamericana.

(2) Diagnóstico y política social global.

(3) Programas integrados (desarrollo rural y nutrición).

(4) Acciones de política multisectorial (transformación de la estructura del Estado y reforma de la administración pública).

^aSe incluyen solamente los países que durante la década han publicado algún plan operativo global.

^bSin información.

Cuadro 10

AMERICA LATINA (9 PAÍSES): CONTENIDO DE LOS PLANES DE CORTO PLAZO, 1970-1979

<i>País</i>	<i>Plan</i>	<i>Diagnóstico</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Estrategia</i>
Bolivia	1977	<p>Evaluación de las variables macroeconómicas durante 1976 a la luz de su comportamiento proyectado en el plan quinquenal.</p> <p>La evolución de la economía —en cuanto a las variables físicas y financieras— fue favorable, aunque:</p> <p>Los coeficientes de ejecución de la inversión pública fueron bajos;</p> <p>La expansión del crédito hacia el sector privado declinó; y</p> <p>Las fuentes de crédito externo se redujeron.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Incrementar la tasa de crecimiento, con respecto a lo propuesto en el Plan Quinquenal 1976-1980, especialmente en los sectores productores de bienes de consumo e infraestructura económica y social. 2) Incrementar el empleo productivo. 3) Mejorar la distribución del ingreso. 	<p>Promover la actividad del sector privado mediante el fortalecimiento de los Bancos de Fomento, la mayor flexibilidad en las tasas de interés y una mayor intervención estatal en el financiamiento de proyectos de apoyo a la actividad privada y la asignación de la inversión extranjera. Otro elemento importante de la estrategia consiste en elevar la relación capital-trabajo y realizar una mayor capacitación de la fuerza de trabajo.</p>
	1979	<p>Los problemas más críticos de la economía durante el año 1978 fueron los siguientes:</p> <p>Elevado endeudamiento externo público y privado.</p> <p>Alto coeficiente del servicio de la deuda.</p> <p>Dificultades para elevar el nivel de las exportaciones y aumento relativo de las importaciones.</p> <p>Inflación.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tender a un aumento real de bienes y servicios. 2) Expandir la participación del ahorro interno en el financiamiento de la inversión bruta. 3) Restablecer el equilibrio interno y externo de la economía nacional. 	<p>Limitar al máximo la contratación de préstamos externos, planteando, al mismo tiempo, modificaciones a la estructura del sistema tributario y un mejoramiento de los mecanismos de supervisión del gobierno central sobre el nivel descentralizado (especialmente las empresas públicas). De igual manera, se plantea la racionalización del gasto público, en función de una política económica coordinada.</p>
Cuba ^a				

(Continuación I Cuadro 10)

<i>País</i>	<i>Plan</i>	<i>Diagnóstico</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Estrategia</i>
El Salvador	1977	Los principales problemas de la economía durante el año 1976 son: El relativo aumento de la demanda interna y las presiones inflacionarias, problemas que podrían ser agravados en el futuro inmediato por el aumento en los precios de las exportaciones.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Elevar el nivel del consumo privado. 2) Controlar la inflación (límite máximo de crecimiento del nivel de precios). 3) Alcanzar un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. 	<p>Se mencionan los elementos de política fiscal, monetaria, de comercio exterior y salarios y precios tendientes a la consecución de los objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El gasto público deberá expandirse únicamente para compensar el deterioro del poder adquisitivo de los empleados públicos y para conseguir una mayor cobertura en los servicios sociales básicos. 2) Política monetaria restrictiva utilizando los mecanismos de redescuento y emisión de bonos. 3) Ampliar y diversificar las exportaciones, limitando, al mismo tiempo la expansión de las importaciones, mediante el uso de las políticas fiscal y monetaria. 4) Control de algunos precios y mantenimiento del salario real.
Guatemala	1974	Los problemas fundamentales de la economía en 1973 se plantean en relación a la meta fijada en el plan de mediano plazo y se resumen en una baja tasa de crecimiento, con importantes manifestaciones inflacionarias.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Aumentar la tasa de crecimiento (aunque se establece una meta más moderada, con respecto al mediano plazo). 2) Mejorar la distribución del ingreso. 3) Atenuar la inflación. 	
Haití		Los problemas fundamentales que presenta la coyuntura económica son: El déficit de la balanza comercial; El estancamiento del sector agrícola; y La composición de la inversión pública.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Controlar el déficit de la balanza comercial. 2) Elevar la producción y productividad agrícola. 	La estrategia se encuentra desagregada a nivel sectorial. En el plano global, la estrategia consiste en alterar la composición del financiamiento, tanto externo como interno hacia los sectores prioritarios. Algunas políticas complementarias de la anterior son:

(Conclusión Cuadro 10)

País	Plan	Diagnóstico	Objetivos	Estrategia
				El mejoramiento de los mecanismos de formulación y ejecución de proyectos, así como los de coordinación y control de la asistencia externa, siguiendo las prioridades del plan de desarrollo.
Honduras ^a				
Nicaragua	1973	Los principales problemas de la coyuntura económica son: El aumento de la desocupación. Los desgastes en el aparato productivo. En el sistema de distribución y En la administración pública, aparte de los trastornos ocasionados por los desastres naturales de 1972.	1) Reactivar la economía. 2) Atenuar los problemas de desempleo. 3) Atenuar el deterioro de los abastecimientos básicos.	La estrategia se concentra en el manejo del gasto público a fin de fortalecer la oferta y evitar deterioros significativos de la demanda. El aumento del gasto público se concentra, ante todo en el apoyo a la iniciativa privada, mediante aportes a entidades oficiales encargadas de construir obras de infraestructura y servicios públicos. De la misma manera, el aumento del crédito, especialmente orientado a la pequeña y mediana industria, asegura la promoción de las metas de empleo y la reactivación del comercio.
Panamá ^a				
Perú	1977- 1978	Los problemas fundamentales de la economía son los siguientes: Estructura productiva escasamente desarrollada e internamente desarticulada. Dependencia de abastecimiento y financiamiento externo. Desequilibrio en la distribución del ingreso.	1) Estabilizar el proceso de crecimiento. 2) Aumentar el ahorro interno. 3) Fortalecer el comercio exterior.	Asegurar una adecuada asignación de los recursos disponibles optimizando especialmente la asignación de divisas y la utilización de insumos básicos deficitarios. Se pretende de esta manera mejorar la eficiencia y la productividad de los diferentes sectores y de las unidades productivas. Esta mayor eficiencia en la asignación de los recursos, así como en la gestión y organización económica eleva el ahorro interno y enfrenta por lo tanto la crisis económica.

Fuente: Los planes mencionados y CEPAL/MEX, "Selección de trabajos y experiencias sobre Planificación de Corto Plazo", 1975.

^aSin información.

- Mejoramiento de los sistemas de información, control y evaluación;
- y
- Capacitación de una importante masa de técnicos y funcionarios.

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

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

Sin embargo, a mediados de la década de 1970, varios gobiernos comenzaron a revitalizar el papel del presupuesto por programas como instrumento básico para la ejecución de planes y programas de desarrollo. En Brasil, a principios de 1974, la Secretaría de Planificación, considerando la necesidad de establecer un sistema de clasificación que proporcionase informaciones más amplias sobre las programaciones del Gobierno incluso para poner en práctica el proceso integrado de planificación, implantó la clasificación funcional programática del presupuesto.

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

En Bolivia se han realizado importantes progresos para "respaldar" al presupuesto con una base de planificación. El decreto ley 13 630 de junio de 1976, determina que se elaboren planes operativos según los lineamientos del Plan Quinquenal, como instrumento normativo de ejecución. Por este mismo decreto se determina que los planes anuales operativos serán la base obligatoria para preparar y elaborar el presupuesto general de la nación y los programas monetarios y de financiamiento externo.

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

programas estratégicos, para facilitar la traducción en planes operativos y presupuestos por programas de los objetivos y metas del desarrollo.

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

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

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

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

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

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

B. LOS METODOS Y TECNICAS DE FORMULACION DE PLANES

1. Los datos estadísticos

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

a) *Los indicadores y sus fuentes*

La situación institucional, el carácter de los planes de desarrollo y la estructura de la economía determinan las necesidades de información estadística

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

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

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

La información estadística que utilizan las secretarías técnicas de planificación de los países proviene, en su mayor parte, de los sistemas nacionales de estadística, organismos generalmente adscritos a los ministerios, a la presidencia de la república⁷⁵ o excepcionalmente a la secretaría de planificación.⁷⁶ Estas oficinas tienen como función recoger, sistematizar y evaluar la información, tarea que realizan en los censos de población y vivienda y en los censos económicos, así como en las encuestas por muestreo realizadas en los sectores de la actividad agropecuaria, industrial, construcción, comercio, y demás. Realizan, también, encuestas de hogares a través de las cuales se analizan la distribución del ingreso, el consumo de bienes y servicios, los procesos de acumulación y las características de la ocupación a nivel de la familia. A corto plazo, las oficinas nacionales de estadística proveen información sobre los precios e ingresos por sectores de la actividad económica, así como estadísticas sobre el flujo monetario y sus fuentes.

Otra fuente importante de información son los datos que reúnen las entidades públicas y privadas con fines administrativos. Estos datos proveen información sobre variables sociodemográficas, tributación, comercio exterior, etc.⁷⁷

⁷⁵ Este es el caso de la República Dominicana y Colombia.

⁷⁶ Brasil es el único país que cuenta con este arreglo institucional.

⁷⁷ En este sentido, la principal fuente de información es el Banco Central, cuyos informes proveen datos sobre el producto, el ingreso y las corrientes monetario-financieras.

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

b) *La disponibilidad y confiabilidad de los datos*

La disponibilidad de datos para la formulación y ejecución de los planes está determinada por la existencia de información básica acerca de los indicadores pertinentes, así como por las características de su cobertura, periodicidad y grado de detalle. En este sentido, se afirma que el acervo informático con que cuentan los países de la región es relativamente abundante, como resultado de los trabajos ejecutados para perfeccionar el funcionamiento institucional y para orientar el proceso de toma de decisiones, durante el decenio de 1960.

Sin embargo, la información disponible está con frecuencia dirigida a servir los fines de las entidades que la elaboran⁷⁸ o, es el resultado de una labor formal y de rutina sin una finalidad clara. Estas son razones que explican, al menos parcialmente, la ausencia de información sobre algunas magnitudes físicas o sobre algunos indicadores socioeconómicos a nivel regional. Esta ineficiencia en la asignación de recursos en la producción de estadísticas contribuye a explicar la ausencia relativa de datos en el sector agropecuario en el cual, dada la dispersión de los productores y las características propias del proceso de producción, se hace necesario un esfuerzo relativamente mayor en recursos humanos y financieros.

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

En cuanto a la confiabilidad de los datos, las mayores debilidades del sistema están en la recopilación y elaboración de estadísticas básicas, lo cual compromete la calidad de los resultados de las cuentas nacionales y de la balanza de pagos, así como los indicadores de las actividades de los sectores productivos y sociales. En este sentido, se afecta negativamente la consistencia de los datos, que es una característica fundamental del apoyo a las labores de planificación. De hecho, los organismos de planificación denuncian frecuentemente deficiencias del sistema de estadísticas que obstaculizan el proceso de formulación y ejecución de los planes con señales inconsistentes sobre los fenómenos socioeconómicos.⁷⁹

⁷⁸ Este es el caso, con frecuencia citado, del Banco Central y de los ministerios.

⁷⁹ CORDIPLAN señala que "se dispone de pocas series históricas que alcancen diez años sin interrupciones, cifras erráticas que desconciertan las proyecciones, ausencia de adecuadas correlaciones, suficientemente actualizadas para fundamentar las hipótesis y las ecuaciones de cálculo, evidencias matemáticas de la poca confiabilidad de las fuentes estadísticas".

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

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

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

Estos problemas de disponibilidad, confiabilidad y oportunidad de los datos se explican no sólo en función del proceso de recopilación y elaboración de estadísticas, sino también de aspectos institucionales globales que involucran tanto a los organismos de planificación como a los de estadística. Estos organismos, independientes en la mayoría de los países, se comunican a través del ministerio en que está ubicada la oficina de estadística. Sus relaciones están determinadas por la demanda de datos por parte de las oficinas de planificación con ocasión de la elaboración de planes. Lo esporádico de esta demanda ha impedido, en parte, la sistematización de una corriente continua de datos y la automatización del proceso, lo cual no solamente disminuiría los costos marginales de la información adicional que la oficina de estadística provee, sino que mejoraría la oportunidad de la misma. La organización de esta corriente continua de datos también resolvería el problema, a menudo citado por los organismos de planificación, de las fuentes de información diversas y conflictivas de algunos indicadores, ya que para ello se requeriría la integración de los datos disponibles, independientemente de sus fuentes, en un sistema único de definiciones y procedimientos de elaboración. La definición de las variables por investigar y de los indicadores correspondientes debería ser asimismo acordada conjuntamente por los organismos tanto productores como usuarios de la información a fin de mejorar la eficiencia del sistema en su conjunto.

2. Los modelos

a) *Sus propósitos*

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

En América Latina, la utilización de modelos matemáticos como instrumento de apoyo a la formulación de planes durante la década de 1970 no varió

sustancialmente en comparación con la década anterior. La información obtenida directamente de los organismos de planificación permite afirmar que los modelos matemáticos utilizados en la mayoría de los países son bastante agregados y están casi siempre subordinados a la utilización de modelos conceptuales y procedimientos empíricos.⁸⁰ Su uso es más frecuente en la proyección de las variables macroeconómicas que se postulan como metas, que en el análisis del diagnóstico o de la estrategia de desarrollo adecuada a los objetivos globales, al potencial económico y a las preferencias políticas dadas. En este sentido, puede afirmarse que los modelos utilizados se concentran en el problema de la consistencia de las variables agregadas, más que en el análisis del funcionamiento de la economía y del impacto de las diferentes políticas en el nivel y estructura de las variables fundamentales.⁸¹

b) *Los modelos para el mediano plazo*

Tradicionalmente, el método cuantitativo utilizado en la formulación de planes de mediano plazo⁸² parte de la estimación de la relación capital-producto según su comportamiento histórico y de la tasa de ahorro necesaria para alcanzar un rango dado de tasas de crecimiento. El ahorro interno, que se estima a partir de la proyección del consumo, se contrasta con el ahorro necesario para lograr cada tasa de crecimiento y ésta se escoge de acuerdo con el criterio de que la diferencia puede ser cubierta con ahorro externo. A partir de la tasa de crecimiento, se proyectan los diferentes niveles de producto por alcanzar durante el período del plan y las necesidades correspondientes de importaciones. La diferencia entre la capacidad para importar y las necesidades proyectadas se cubre con estímulos adicionales a la exportación y a la producción sustitutiva interna.⁸³ Posteriormente, el análisis más detallado de las tasas de crecimiento sectorial implícitas en los resultados del modelo global conduce a la revisión de las proyecciones globales establecidas.

Los aspectos fundamentales de este método cuantitativo se mantienen vigentes en la mayoría de los países de la región. Los cambios introducidos asignan mayor flexibilidad a la estimación de la tasa de crecimiento⁸⁴ o, excep-

⁸⁰ Ninguno de los planes globales de mediano plazo presenta un anexo sobre el instrumental matemático utilizado. De las respuestas recibidas por el ILPES a su encuesta sobre el estado de la planificación en América Latina y el Caribe, solamente Ecuador presentó el modelo matemático utilizado en la formulación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977. Se cuenta con información indirecta sobre el instrumental matemático utilizado en Guatemala, Venezuela y Honduras.

⁸¹ Una excepción es el caso de Chile en que el instrumental matemático utilizado en la formulación de los planes es el correspondiente a la metodología de evaluación de proyectos.

⁸² Recomendado por las unidades de cooperación técnica de la CEPAL durante las décadas de 1950 y 1960.

⁸³ La capacidad para importar está dada por el valor de las exportaciones como variable exógena a base de supuestos dados acerca de la relación de precios del intercambio.

⁸⁴ De esto se tiene evidencia en los núcleos utilizados en Ecuador y Honduras y puede inferirse, con alguna certeza, de la descripción del procedimiento cualitativo que se declara en el resto de los países.

cionalmente, sustituyen el enfoque deductivo descrito anteriormente por uno inductivo que parte de la estimación de la tasa de crecimiento de los sectores.⁸⁵

La tasa de crecimiento global casi siempre se determina según su comportamiento histórico, teniendo en cuenta el efecto de los niveles de inversión y de las medidas de política contempladas en el plan, así como la compatibilización con otras variables. En este sentido, se trata generalmente de un modelo de oferta agregado en el cual se encuentra implícita una función producción y por lo tanto, una relación capital-producto.

En algunos casos, sin embargo, la tasa de crecimiento se estima a partir de un modelo de demanda⁸⁶ en el cual se supone una función de oferta agregada completamente elástica. Los diferentes niveles de producto y, por lo tanto, la tasa de crecimiento, se determinan a base del modelo Keynesiano agregado, derivado de funciones de consumo, importación y tributación, con valores exógenos para la inversión, el gasto público y las exportaciones. Los niveles de producto consistentes con la demanda agregada, se estiman a precios constantes, para cada uno de los años del plan, o a precios corrientes, en cuyo caso se obtiene una tasa implícita de inflación. Este modelo produce resultados, tanto sobre variables físicas como financieras: sobre la tasa de crecimiento esperada, el nivel del producto, las importaciones, el nivel de liquidez del sector privado y la tasa esperada de inflación. Un conjunto de submodelos, a su vez alimentan y son alimentados por el macromodelo, entre ellos el modelo del sector externo, el de ingresos y gastos fiscales y el modelo monetario-financiero.⁸⁷

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

La formulación de un modelo de oferta es, sin embargo, más habitual. En este caso, la tasa de crecimiento esperada se compatibiliza con la demanda agregada y con las tasas de crecimiento sectorial.⁸⁸ Se determina el nivel de consumo e inversión consistente con la tasa de crecimiento y con las restricciones financieras de la economía, obteniéndose el nivel de inversión privada como residuo. Las importaciones se determinan a partir de los volúmenes de inversión total (en el caso de los bienes intermedios y de la materia prima para la construcción) o de los niveles de producto total (en el caso de los bienes intermedios para los sectores agropecuario e industrial). Este modelo produce resultados acerca del consumo y de la inversión, tanto públicos como privados, y de las necesidades de financiamiento externo de la economía, identificados en función del déficit

⁸⁵ Este es el caso del modelo utilizado en Venezuela en que la tasa de crecimiento global se estima a partir de la tasa de crecimiento de los sectores, entre ellos el sector público.

⁸⁶ Este es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979 de Guatemala.

⁸⁷ El modelo del sector público, fundamental en esta metodología, se formula a base de medidas tributarias, así como del plan trienal de inversiones y de los programas sectoriales.

⁸⁸ Estas se compatibilizan con la tasa de crecimiento global a base de elasticidades sector-producto, de procedimientos empíricos más simples, debido a la ausencia de cuadros de transacciones intersectoriales.

entre el valor total de las importaciones previstas y la capacidad de pago actual. El nivel de agregación y la naturaleza de las ecuaciones en este modelo, sin embargo, impide la revisión de las tasas de crecimiento a la luz de estrategias de desarrollo o de opciones de medidas de política, ya que ésta requeriría no solamente la desagregación, posiblemente en áreas —o submodelos— de evaluación, tales como estabilidad, empleo, balanza de pagos y distribución del ingreso, sino la introducción de coeficientes sensibles a las variaciones de política.⁸⁹

Otros modelos de mediano plazo utilizados en la región presentan un mayor nivel de desagregación, e incorporan algunas de las medidas de política contenidas en el plan.⁹⁰ La tasa de crecimiento se determina a base del comportamiento histórico, de las metas fijadas por el plan y de la compatibilización con las demás variables a través de modelo de experimentación numérica. Las exportaciones se proyectan en forma exógena, mientras que el resto de las variables se proyectan a partir de ecuaciones más o menos desagregadas que contemplan los elementos claves en las políticas formuladas por el plan. El consumo privado, por ejemplo, se proyecta a base de las hipótesis de redistribución contenidas en las estrategias, considerando el logro de un consumo mínimo para el grupo más pobre de la población. La inversión pública y la privada se proyectan en función del crecimiento del producto interno bruto, considerando una elasticidad mayor que uno para la inversión pública y teniendo en cuenta la evolución de las exportaciones como factor determinante de la inversión privada.⁹¹ Las importaciones, por su parte, se proyectan, no solamente a partir de la consideración de elasticidades-producto, sino de la composición de la demanda resultante de la política de redistribución del ingreso. Las proyecciones de largo plazo consideran la continuación del proceso de sustitución de importaciones en algunas áreas de la actividad económica. La distribución del ingreso se proyecta para diferentes estratos según las hipótesis de redistribución contenidas en el plan, y un submodelo de ahorro-inversión permite proyectar el ahorro público y privado, así como el financiamiento externo neto requerido por ambos sectores.

c) *Los modelos para el corto plazo*

En cuanto a los métodos y técnicas de formulación de los planes de corto plazo, se trata de una metodología contable que ocasionalmente aparece detallada en los planes mismos.⁹² Su objetivo fundamental consiste en compatibilizar el presupuesto del sector público, la balanza de pagos y el programa monetario del Banco Central. Los elementos que utiliza para lograr dicha compatibilización son los presupuestos siguientes: economía nacional, monetario-financiero, de comercio exterior y del sector público. Además utiliza la programación de las

⁸⁹ Este es un esbozo global del modelo macroeconómico utilizado en Ecuador, y posiblemente en la mayoría de los países, aunque con diferentes niveles de agregación.

⁹⁰ Este es el caso de Honduras: su enfoque, igual que en los casos anteriores, consiste en la estimulación de las metas y en la compatibilización de las variables macroeconómicas fundamentales.

⁹¹ En este sentido, no se considera una función de inversión privada propiamente dicha.

⁹² El único plan que contiene un anexo explicativo de la metodología seguida es el Plan Operativo 1977 de Bolivia.

inversiones públicas, la de los recursos humanos, la de los recursos materiales, así como los planes operativos sectoriales.

En el proceso de elaboración de estos elementos se requieren instrumentos de análisis cuantitativos que permitan proyectar el comportamiento de las variables macroeconómicas, que describan funcionalmente el sistema y que orienten la toma de decisiones.⁹³ Para elaborar el presupuesto económico nacional se realizan proyecciones de las principales variables económicas, a partir de su comportamiento histórico y, a base de un modelo econométrico de regresiones múltiples, se identifican y cuantifican las relaciones causales entre los diferentes agregados económicos.

El presupuesto monetario-financiero analiza la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios que hacen posible tal evolución dentro de ciertos márgenes de estabilidad. Su elaboración se apoya generalmente en una versión de la teoría cuantitativa del dinero, a partir de la cual es posible proyectar el cambio en el nivel general de precios, dados los valores esperados de los medios de pago, la velocidad del dinero y la función de producción agregada.⁹⁴ Los resultados de este modelo permiten por lo tanto orientar la política fundamental sobre los factores en expansión y contracción del dinero, así como las políticas de precios, salarios, producción, inversión y comercio exterior en el corto plazo.

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

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

⁹³ Desafortunadamente en los Planes Operativos de Bolivia (1977), Perú (1978-1979), Honduras (1978) y Haití (1978) que analizamos, no se presenta la especificación de tales modelos. A base de información adicional, sin embargo, podemos señalar que en Venezuela, Costa Rica y Guatemala se está considerando la utilización del enfoque monetario de la balanza de pagos como metodología básica de corto plazo.

⁹⁴ Este modelo se presenta en el Plan Operativo 1977 de Bolivia.

Capítulo III

LA EJECUCION DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLITICAS ECONOMICAS

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

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

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

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

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

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

En buena medida la llamada crisis de la planificación, se debió a la incapacidad de estructurar un proceso de planificación que considerara no sólo la etapa de formulación, sino también la de manejo de los principales instrumentos de la

política económica, y la integrara en forma coherente con los objetivos y metas del plan.

Como resultado de esta modalidad de planificación, los instrumentos de política económica se manejaron en general con prescindencia de los objetivos y procedimientos trazados en los planes, lo cual llevó a que el proceso económico real difiriera notoriamente del curso planeado. En parte este desajuste entre planificación y política económica real, se debió al divorcio institucional entre los organismos de planificación y los responsables de las entidades de ejecución de la política. Estos últimos, que tenían larga tradición, en la mayoría de los casos conformaron y ejecutaron sus decisiones con prescindencia de los criterios de los recientemente creados órganos de planificación que en general, carecieron de la influencia suficiente para contribuir a sus decisiones. En parte también, el problema se originó en la falta de flexibilidad de los enfoques metodológicos que caracteriza los primeros ensayos de planificación en la región. La necesidad de lograr la mayor coherencia entre el proceso de planificación y el de la política económica surge del carácter que reviste el primero especialmente en las economías mixtas de la región.

En tales economías, el plan constituye, según cuál sea el estilo de planificación adoptado, una definición nacional de propósitos o metas que serán realizados por acciones de los sectores público y privado. Las acciones del primero dependerán en gran medida de decisiones de la propia autoridad de gobierno. Las acciones del segundo, empero, estarán condicionadas por el funcionamiento del mercado que, dejado a su libre accionar, puede determinar un patrón de asignación de recursos y de distribución del ingreso muy diverso del postulado por el plan. Si tal fuera el caso, los estilos de planificación 2 y 3, exigirán que los diversos instrumentos de política económica modifiquen las reglas de funcionamiento del mercado, y establezcan un esquema de incentivos y penalidades, o de premios y castigos, que oriente el esfuerzo productivo del sector privado en las direcciones previstas por el plan. En el estilo de planificación 1 la asignación de recursos y la distribución del ingreso del libre mercado son generalmente asumidas como deseables por el plan, y de allí que la política económica sea neutra o busque sólo eliminar las imperfecciones del mercado.

Por tanto, en los primeros tres estilos es esencial que exista una marcada coherencia entre política económica y plan. En el estilo 4, en la medida que la asignación de recursos y la distribución del ingreso corresponden a un proceso de planificación y administración estatal, el problema obviamente no se presenta.

El propósito central de este capítulo será evaluar los progresos registrados en el logro de una mayor coherencia en la relación antedicha durante los años setenta.

A. LAS POLITICAS DEL SECTOR EXTERNO

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

Prácticamente todos los planes de desarrollo formulados en la década de 1970 han dado un tratamiento prioritario al sector externo, procurando que desempeñe un papel fundamental en la activación de las economías. Dicho tratamiento

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

La experiencia de la década ha sido rica y variada. Aquí el análisis se centrará en la vinculación que ha existido entre los planes de desarrollo y las políticas del sector externo, en tres áreas prioritarias: la promoción de exportaciones, las políticas de sustitución de importaciones y el tratamiento de la inversión directa extranjera.² Dicho análisis se referirá a una muestra de países cuyos planes de desarrollo han explicitado tales políticas.³

a) *La expansión acelerada y la diversificación de las exportaciones*

Este objetivo cobró renovada vigencia en la década, planteándose en algunos países la necesidad de que el volumen total de las exportaciones se expanda más velozmente que el producto bruto para así enfrentar la creciente demanda de divisas tanto del proceso de crecimiento como del servicio de la deuda externa acumulada. El cuadro 11 ejemplifica tal aserto.

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

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

El cuadro 12 resume los instrumentos aplicados por Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Panamá y México, para hacer más rentables la producción y la inversión en los sectores de exportación no tradicionales. Algunos de ellos son de tipo directo, como la devolución de impuestos, la exención arancelaria a la importación de insumos y bienes de capital, la mantención o el incremento de la paridad cambiaria real y el tratamiento crediticio de excepción. Otros, en

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

²Otros campos, como la integración económica, no recibieron igual atención en los planes de desarrollo en la década, a diferencia de la intensa actividad que se había desplegado en los años sesenta, aparentemente por el relativo estancamiento de algunos esquemas y por problemas de reestructuración, en otros. En todo caso más adelante se adelantan algunas recomendaciones metodológicas sobre integración y planificación.

³Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Panamá y México.

Cuadro 11
**AMERICA LATINA (CINCO PAISES): METAS GLOBALES Y
 DEL SECTOR EXTERNO, 1970-1980**
(Porcentajes)

	<i>Producto interno bruto</i>	<i>Exportaciones</i>		<i>Importa- ciones</i>
		<i>Totales</i>	<i>No tradi- cionales^a</i>	
<i>Brasil</i>				
1970-1973		7 a 10		7 a 9
1972-1974		sobre 10	sobre 20	sobre 8
1975-1979	10.0	20	alta ^a	
<i>Colombia</i>				
1970-1973	7.5	6.3	20	8.6
1972-1975			21-28	
<i>Chile</i>				
1975-1980	6.6	7.2	16.7-20	5.0
<i>Guatemala</i>				
1971-1975		8.8		
1975-1979	7.5	10.9		
<i>Panamá</i>				
1970-1980		5.4		
1976-1980	7.0			6.4

Fuente: Planes nacionales de desarrollo.

^aTal como lo ha advertido Carlos F. Díaz-Alejandro, estas altas tasas pueden encubrir un alto y creciente componente importado, en cuyo caso se debieran tomar las exportaciones "netas". Véase su trabajo "Some characteristics of recent export expansion in Latin America" en H. Giersch (editor) *The International Division of Labour Problems and Perspectives*, Tübingen, 1974.

cambio, actúan en forma indirecta, canalizando inversiones públicas hacia la infraestructura de transporte y comercialización, creando organismos de promoción y asesoría y facilitando la organización de empresas especializadas en la comercialización internacional.

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

Un caso diferente es la actual promoción de exportaciones de Chile. Ella ha estimulado las exportaciones no tradicionales por la vía de la elevación de la paridad cambiaria junto con la eliminación de ciertas restricciones que impedían

**AMERICA LATINA (SEIS PAISES): POLITICAS DE EXPANSION Y
DIVERSIFICACION DE LAS EXPORTACIONES, 1970-1980**

País**Instrumentos****Brasil**

Exención de los impuestos indirectos a las exportaciones de manufacturas. Suspensión o exención de los aranceles e impuestos a los insumos y bienes de capital usados por las empresas exportadoras. Reducción, del impuesto a la renta a las empresas importadoras. Financiamiento especial a la producción y comercialización de las manufacturas exportadas. Programas especiales de exportación (BEFIEX). Traslado de instalaciones industriales completas.

Colombia

Mantención o incremento del tipo efectivo de cambio a través de minidevaluaciones. Subsidio de 15% sobre las ventas al exterior en forma de Certificado de Abono Tributario (CAT). Racionalización Plan Vallejo: exenciones aduaneras para atenuar los efectos negativos en los insumos y factores nacionales. Creación de PROEXPO, entidad encargada de la asesoría a los exportadores, del crédito de exportación y del financiamiento crediticio. Acceso negociado a la Subregión Andina. Organización y financiamiento de consorcios de exportadores.

Chile

Política cambiaria: elevación inicial del tipo de cambio real recibido por las exportaciones. Exención (reembolso) del impuesto al valor agregado de los bienes exportados. Creación de PROCHILE, entidad de promoción y asesoría. Eliminación de las restricciones y prohibiciones de exportación. Elevación de la protección efectiva del sector exportador por la vía de la rebaja de aranceles para los insumos y bienes de capital.

Guatemala

Sistema de incentivos fiscales contenido en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales (exención de derechos arancelarios, del impuesto a la renta y el patrimonio en las exportaciones al Mercado Común Centroamericano). Creación de la Corporación Financiera Nacional (CORFINA) para el fomento de las exportaciones industriales y la promoción del turismo. Prioridad de las inversiones públicas en infraestructura que faciliten la exportación.

Panamá

Ampliación y modernización de la infraestructura de transportes y comercialización. Promoción de las inversiones extranjeras en los sectores de exportación. Ampliación y habilitación de tierras para cultivos de exportación. Subsidios tributarios.

México

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

Fuente: Planes nacionales de desarrollo, y Naciones Unidas, CEPAL, *Política de promoción de exportaciones*, Santiago de Chile.

la exportación de madera en bruto y carne de ovino y el plantío de viñedos. Además, la política de estabilización, iniciada en 1975-1976, creó saldos exportables de cierta consideración en productos industriales y agropecuarios al comprimir la demanda interna. Estos factores se sumaron al régimen de devolución de impuestos que beneficiaba al sector exportador no tradicional desde mediados de la década de 1960, y coincidieron con la puesta en producción de importantes inversiones en el sector forestal que el país venía realizando desde aquellos años.

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

b) *La racionalización de la política de sustitución de importaciones y el mejoramiento de la competitividad externa*

En los planes formulados en la década se ha tomado conciencia de las limitaciones que impone la política "tradicional" de sustitución de importaciones.⁴ El agotamiento por lo menos temporal de este modelo, que resulta del tamaño del mercado interno dada la rigidez del patrón de distribución de los ingresos, ha llevado a que algunos países busquen la racionalización del aparato industrial y su adecuación a las condiciones del mercado externo y, en otros casos, a la eliminación de industrias o subsectores industriales que se han juzgado ineficientes ante la competencia externa. Las nuevas oportunidades abiertas por el mercado internacional han facilitado, además, este proceso.

El cuadro 13 resume los principales criterios e instrumentos que se observan en los planes de desarrollo y en las políticas de comercio exterior aplicadas.

Del análisis comparativo de los distintos países surgen al menos tres modalidades de política. En primer término, los países de grado de industrialización más avanzados de la región, como Brasil y México, han buscado corregir gradualmente el patrón sustitutivo del pasado. Brasil adoptó límites arancelarios máximos y definió ramas industriales prioritarias en los que se proseguirá el esfuerzo de sustitución. Cabe hacer notar que el avance en este esfuerzo de racionalización ha estado condicionado por el comportamiento del déficit

⁴ Ya en 1963 la CEPAL advertía este fenómeno en su Décimo Período de Sesiones celebrado en Mar del Plata, República Argentina (véase el documento E/CN.12/680). Asimismo, Raúl Prebisch señalaba en ese entonces las limitaciones del proceso sustitutivo. En sus palabras: "La política de sustitución de importaciones, si bien responde a una transformación estructural ineludible se ha cumplido con muy graves fallas. No se han seguido, con frecuencia, consideraciones de economicidad, no se ha buscado hasta tiempos recientes romper la limitación de los mercados nacionales con la progresiva integración económica de nuestros países; y sobre todo ello, se ha aplicado esta política en forma discriminatoria, sin alentar a las exportaciones correlativamente, con lo cual ha debido avanzarse con la política sustitutiva mas allá de lo que en otras circunstancias hubiera correspondido". Véase *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, página 132.

**AMERICA LATINA (SEIS PAISES): POLITICAS DE INDUSTRIALIZACION
SUSTITUTIVA, 1970-1980**

*País**Criterios e instrumentos***Brasil**

Adopción de límites arancelarios máximos para evitar la protección excesiva. Definición de las ramas industriales prioritarias para la sustitución de importaciones con adopción de escalas mínimas eficientes. Protección contra las prácticas de "dumping". Asegurar el abastecimiento interno de los insumos y productos industriales básicos y relativos a la seguridad nacional.

Colombia

Adopción del Arancel Externo Mínimo Común del Grupo Andino. Actividades industriales asignadas en los programas de integración sectorial del Grupo Andino. Liberación sistemática de las importaciones, principalmente de los insumos industriales, buscando una mayor competitividad de la industria nacional.

Chile

Reducción de todos los aranceles a un nivel mínimo de 10%; eliminación de todas las franquicias, exenciones y tratamientos especiales que afecten la importación. Mantenimiento de un nivel "realista" del tipo de cambio de acuerdo con el equilibrio global de la balanza de pagos.

Guatemala

Revisión del arancel y del sistema de incentivos fiscales a fin de racionalizar el proceso de sustitución de importaciones.

Panamá

Desarrollo selectivo de actividades de sustitución de importaciones en las áreas de insumos básicos, energía, alimentos y vestuario, compatibles con niveles adecuados de eficiencia.

México

Racionalización de las industrias sustitutivas existentes y avance del proceso especialmente en la fabricación de bienes de capital, propiciando industrias de mayor productividad capaces de competir internacionalmente. Revisión de la política arancelaria: a) sustitución gradual del permiso previo por el arancel; b) aplicación de reglas arancelarias de carácter general que impidan privilegios a distintos usuarios y otorguen un grado previsto de protección efectiva; c) simplificación y permanencia de la estructura arancelaria; d) aranceles diferenciales en los casos de las empresas que hayan adquirido compromisos previos con el gobierno, a través de programas de fomento; e) revisión de la Ley de Valoración Aduanera.

Fuente: Planes nacionales de desarrollo, Plan Industrial de México.

externo en cuenta corriente como resultado, entre otros factores, del aumento del precio del petróleo. En México, el nuevo plan de desarrollo industrial plantea como objetivos la racionalización de las industrias sustitutivas existentes y el avance en determinadas líneas de producción de bienes de capital, promoviendo el logro de una mayor eficiencia. Para ello se plantea la revisión del arancel y una

adecuación de las normas que rigen la importación de insumos y bienes de capital buscando la simplificación y aplicación uniforme de las mismas.

Colombia, y el resto de los países del Grupo Andino, han buscado, en cambio, la racionalización del proceso de sustitución de importaciones recurriendo a la integración económica. El acuerdo de arancel externo común, estructurado según ciertos criterios de desarrollo de la subregión, y los de asignaciones de los programas sectoriales de integración persiguen la constitución de una estructura industrial más racional que la derivada de mercados internos estrechos.

Guatemala tuvo un proceso de industrialización similar, ligado al Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, la crisis en que ha entrado este esquema ha puesto freno a sus posibilidades de estructurar un sector sustitutivo eficiente.

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

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

c) *La atracción y el tratamiento de la inversión de las empresas transnacionales*

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

El cuadro 14 resume los criterios, objetivos e instrumentos relativos a la inversión extranjera en Brasil, Colombia, México y Chile. En los primeros tres países mencionados se le acepta y promueve en áreas en que puede hacer una contribución importante a la tecnología, diversificación de exportaciones y apertura de mercados externos y se la excluye o limita en los sectores que se reservan a la empresa nacional, privada o pública, sea por razones de seguridad, sea para evitar que el excedente allí generado fluya al exterior perdiéndose así su contribución potencial al desarrollo del país. Colombia presenta, además, las singularidades derivadas de la Decisión 24 del Pacto Andino que en lo fundamental limita las remesas de utilidades al 20% del capital y exige la conversión de las empresas extranjeras en nacionales en un plazo de 15 años.

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

Cuadro 14

**AMERICA LATINA (CUATRO PAISES): POLITICAS E INSTRUMENTOS
QUE AFECTAN A LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y A LAS
EMPRESAS TRANSNACIONALES, 1970-1980**

<i>País</i>	<i>Criterios y objetivos</i>	<i>Instrumentos</i>
<i>Brasil</i>	<p>Promoción de la asociación del capital extranjero con el capital nacional.</p> <p>Encauzamiento de la inversión extranjera hacia áreas con tecnología refinada y con métodos gerenciales modernos.</p> <p>Deseable en sectores en que contribuyen a reducir el déficit de la balanza de pagos; contraindicada en sectores ocupados por empresas nacionales modernas.</p> <p>Deseable aporte nuevos mercados, contribuya tecnologías, contrate ingeniería nacional y opere con presupuesto propio.</p> <p>Búsqueda de diversificación de origen nacional de empresas.</p>	<p>Ley 4131 (5-9-1962), ley 4390 (11-9-1964) y decreto 55762 (2-1965).</p> <p style="text-align: center;"><i>Características</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Registro obligatorio. -Exclusión o limitación en inmuebles rurales, exploración y explotación petrolera, navegación, medios de comunicación, bancos y seguros. -Repatriación de capital y utilidades libre, limitada sólo en la producción suntuaria, o en el caso de gran desequilibrio de la balanza de pagos. -Tributación progresiva especial a las utilidades en exceso del 12% de rentabilidad.
<i>Colombia</i>	<p>Estímulo a las inversiones que cumplan con a) contribución directa al empleo; b) efecto neto positivo en la balanza de pagos; c) contribución tecnológica; d) aporte al proceso de integración andina.</p> <p>Trato preferencial a empresas que descentralicen la actividad industrial. Prohibición de instalación en Bogotá, Cali o Medellín, salvo que exporten 50% o más de su producción.</p>	<p>Ley 8a (14-4-1973) y decreto 1900 (15-3-73) que aprobaron el Acuerdo de Cartagena y Decisión 24.</p> <p>Decreto 444 (1967) y Resolución 17 (1972).</p> <p style="text-align: center;"><i>Características</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Registro obligatorio. -Exclusión en exploración y explotación de hidrocarburos y bancos. Limitación en minería, comercialización interna, transporte y turismo. -Repatriación de capitales sólo por venta e inversionistas nacionales o subregionales o cierre empresa. Repatriación de utilidades limitada al 20% del capital. -Transformación obligatoria en empresas nacionales o mixtas en plazo de 15 años. -Control del endeudamiento externo y exclusión del crédito interno de largo plazo. -Evaluación previa y recomendaciones del DNP.
<i>Chile</i>	<p>"Reglas del juego" claras para la inversión extranjera con política económica estable y persistente.</p> <p>Igualdad de trato respecto del inversionista nacional.</p> <p>Incentivo permanente de la inversión en gene-</p>	<p>Decreto Ley 1748 de 1977. (ex. D.L. 600).</p> <p style="text-align: center;"><i>Características</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Registro obligatorio. -Limitación a transporte marítimo y aéreo de cabotaje y en

País	Criterios y objetivos	Instrumentos
	ral a través de la reducción de las tasas tributarias. Apoyo estatal subsidiario en infraestructura, prospección y estudio de recursos naturales y realización, en casos calificados de estudios de prefactibilidad.	seguros y publicidad. -Repatriación libre de capital después de tres años y repatriación libre por utilidades. Ley de Cambios Internacionales (Decreto 1272 de 1961) (divisas): -Reexportación de capitales después de 36 meses. -Reexportación libre de utilidades.
México	Aceptación de empresas con capital extranjero cuando aportan acceso a mercados externos y son fuente de cambio técnico. Señalamiento de campos y modalidades para la empresa extranjera. Negociación de paquetes completos de medidas, incluyendo transferencia de tecnología particularmente en ramas en que la inversión nacional sea deficiente.	Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (16-2-73). <i>Características</i> -Registro obligatorio en determinados casos. -Exclusión y limitación en determinadas actividades. -Limitación al 49% del capital de las empresas y exclusión de determinar el manejo de la misma. -Libertad de repatriación del capital y utilidades.

Fuente: Planes nacionales de desarrollo; Plan Industrial de México; BID-INTAL *Sistemas de registro y fiscalización de las inversiones extranjeras en América Latina*, Series Monográficas N° 3, Buenos Aires, 1978.

2. El papel de la planificación en el manejo del sector externo

En esta sección se intentará la crítica constructiva de la realidad descrita anteriormente, señalando diversas vías y procedimientos por los cuales se podría integrar más cabalmente al sector externo en el esfuerzo de planificación de la región.

a) *La promoción de las exportaciones, la sustitución de importaciones y la asignación de los recursos*

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

Desde el punto de vista de la asignación óptima de los recursos productivos, la promoción de las exportaciones y la sustitución de importaciones deben llevarse hasta el punto en que el costo social de generar una unidad adicional de

divisas, medido en recursos nacionales, sea igual en ambas actividades.⁵ Se ha argumentado en general que el patrón de desarrollo adoptado por los países más industrializados de la región en el pasado no ha sido el óptimo, por cuanto ha sobredimensionado la sustitución a expensas de una producción más eficiente de divisas por el sector exportador. La evidencia empírica favorable a esta tesis ha provenído de los estudios⁶ sobre protección efectiva realizados en los años sesenta, que han mostrado una alta tasa de protección para las industrias de sustitución y una desprotección neta a potenciales actividades de exportación.

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

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

ii) la capacidad de generación de excedentes de reinversión;

iii) la contribución tecnológica de ambas actividades; y

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

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

La disponibilidad de los estudios citados podría fundamentar más sólidamente las estrategias de industrialización para la década de 1980.

⁵ Consideraciones dinámicas que busquen asegurar el abastecimiento en el tiempo de ciertos insumos o productos estratégicos, incluso alimentos, pueden modificar este criterio. Argumentos distributivos, economías de escala y externalidades, se suponen incluidos en la definición de costo social.

⁶ Al respecto, véanse los estudios para Brasil, Chile y México en Bela Balassa y colaboradores *Estructura de la protección en países en desarrollo*, CEMLA, México, 1972. Además, para Chile, Jere R. Bahrman, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*, NBER, Nueva York, 1976, capítulo 5; y para Colombia, Carlos F. Díaz-Alejandro, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, NBER, Nueva York, 1976, capítulo 8.

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

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

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

b) *El tratamiento de la inversión extranjera directa*

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

Sin embargo, salvo excepciones, no se observa que se haya estructurado un proceso sistemático de evaluación de los beneficios y de los costos que pueden reportar a la economía nacional determinados proyectos de instalación de empresas transnacionales. Ello hace que, prácticamente, los países no cuenten con elementos suficientes de negociación frente al capital extranjero.⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷Evidentemente esto no significa que en diversas instancias no se haya negociado con el capital foráneo. Sin embargo, los criterios de negociación de la parte nacional no son siempre conocidos ni consistentes con el plan de desarrollo y quedan expuestos a diversas manipulaciones de los grupos de interés.

c) *La integración económica*

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

Frente a este diagnóstico pueden sugerirse tres tipos de acciones:

i) Fortalecer los vínculos entre los organismos de planificación nacional y los de integración con el propósito de que se considere explícitamente en el proceso de formulación de planes, el efecto de los acuerdos existentes en el desarrollo sectorial y regional de los países; y para que, en la definición de nuevos acuerdos y en la política de integración, se tengan presentes los objetivos y propósitos de los planes nacionales de mediano y largo plazo;

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

iii) realizar un esfuerzo por adoptar una nomenclatura y un sistema de información uniformes que permitan la comparación y compatibilización de los ejercicios de programación subregional. La existencia de estos instrumentos facilitarían en gran medida los esfuerzos de integración en la región.

B. LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO

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

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

Las diferencias en los planes, respecto a inversión y financiamiento, están en la magnitud de los objetivos planteados, en las políticas propuestas para

alcanzar dichos objetivos y en el énfasis relativo asignado al ahorro público y privado.

A continuación se pasará revista al contenido de los planes elaborados y al desempeño en las áreas de inversión y financiamiento, dividiendo la década en dos períodos. Para la primera mitad (1970-1975) se indicarán las metas de cada plan contrastándolas con los resultados obtenidos al final del ejercicio. Como respecto a la segunda mitad no existe información para analizar todo el período la evaluación sólo se hará hasta 1977. En ambos casos, se analizarán los instrumentos de política propuestos y utilizados para lograr los objetivos planteados. El estudio termina con la evaluación de las perspectivas y desafíos que existirán en este sector durante la década de 1980, planteando algunas proposiciones de política.

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

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

Como se verá más adelante las políticas destinadas a aumentar el ahorro privado tuvieron relativamente menos éxito que las destinadas a aumentar el ahorro público. Este se trató de incrementar principalmente a través de ingresos fiscales adicionales.⁸ En la mayoría de los casos el aumento logrado, sin embargo, fue parcial o totalmente contrarrestado por el constante incremento de los gastos corrientes gubernamentales.

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

Como el incremento del ahorro nacional o del flujo de recursos financieros provenientes del exterior constituye un requisito para lograr el aumento esperado en la tasa de inversión, la totalidad de los países investigados,⁹ se

⁸El aumento anual de los ingresos fiscales como porcentaje del producto interno bruto para algunos países de la región fue: (la primera cifra equivale a la tasa planificada, la segunda a la efectiva) Argentina: 0.3 y 0.1; Brasil: 0.1; Guatemala: -0.2 y 0.1; Paraguay: 0.2 y -0.8; Trinidad y Tabago: 0.2; Venezuela: 3.0

⁹Los planes aquí considerados son los siguientes: Argentina: Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975; Brasil: I Plan Nacional do Desenvolvimento 1972-1974; Colombia: Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973; Guatemala: Plan de Desarrollo 1971-1975; Paraguay: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1971-1975; Perú: Plan del Perú, Volumen 1, Plan Global 1971-1975; República Dominicana: Primer Plan Nacional de Desarrollo: Proyecciones Macroeconómicas y del Sector Público 1970-1974; Trinidad y Tabago: *Draft Third Five-Year Plan 1969-1973*; Venezuela: IV Plan de la Nación 1970-1974.

propusieron aumentar la participación del ahorro en el producto bruto. A continuación se revisarán brevemente los objetivos planteados en los planes y los resultados de las políticas aplicadas en el área del financiamiento para el desarrollo.

a) *El ahorro nacional y los recursos externos*

La totalidad de los países, con la excepción de Trinidad y Tabago, habían previsto un aumento de la participación relativa del ahorro en el producto interno bruto durante el período de ejecución del plan. Incluso seis de los ocho países esperaban que el aumento medio anual fuera igual o superior a medio punto porcentual en dicha relación. Además, todos los países, con la excepción de Argentina y Trinidad y Tabago, esperaban disminuir su dependencia relativa de los recursos externos. (Véase el cuadro 15.)

Aunque todos los países excepto Argentina, lograron aumentar la participación del ahorro en el producto interno bruto, sólo Paraguay, Venezuela y Trinidad y Tabago pudieron igualar o superar las tasas propuestas. Dos de los tres países que superaron su tasa de ahorro respecto a la proyectada, lo consiguieron fundamentalmente a través de un espectacular aumento de los ingresos de exportación, sea por la brusca alza en los precios de exportación del petróleo, en el caso de Venezuela, sea en la producción agrícola, como Paraguay. Los resultados respecto al uso de los recursos externos fueron aún menos satisfactorios. De hecho ningún país (con la excepción de Venezuela) logró la meta propuesta en el plan; aún más, si se excluye Venezuela, todos los países aumentaron su dependencia respecto de los recursos externos. La tendencia general al aumento de la dependencia relativa respecto de los recursos externos se originó en gran parte a raíz del desarrollo de los acontecimientos en la economía mundial durante el período de 1972 a 1973. Estos acontecimientos no sólo derivaron en el alza generalizada de precios; sino, además, en la recesión económica de los países desarrollados que disminuyó considerablemente los ingresos de exportación de muchos países en desarrollo.

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

b) *La inversión*

Al comparar los incrementos planificados y los efectivamente logrados en las inversiones totales en términos reales se nota que cinco de los nueve países superaron las metas de inversión que se habían propuesto y sólo dos no las lograron. (Véase el cuadro 16.) A la vez, se advierte que los países que alcanzaron o superaron sus objetivos de incremento en la producción total de bienes y servicios son principalmente los que también alcanzaron o superaron sus objetivos de aumentar las inversiones totales, con la excepción de los países exportadores de petróleo. Esto lleva a concluir que, en términos generales, el aumento de la formación bruta de capital o de las inversiones, tal como se había previsto, desempeñó un papel de importancia decisiva en el logro de los objetivos de crecimiento económico.

Cuadro 15

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (SIETE PAISES): AUMENTO ANUAL DE LA PARTICIPACION Y VOLUMEN DE AHORRO Y LOS RECURSOS EXTERNOS COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

País	Aumento anual de la participación del ahorro nacional bruto en el PIB (porcentaje)		(Cambio porcentual)				(Al final del período)					
			Aumento anual de la participación de los recursos externos en el PIB		Aumento anual de la participación del volumen total de ahorro en el PIB		Cambio en el volumen de ahorro		Cambio en el volumen de recursos externos		Cambio en el volumen total de ahorro ^a	
	Planificado	Efectivo	Planificado	Efectivo	Planificado	Efectivo	Planificado	Efectivo	Planificado	Efectivo	Planificado	Efectivo
Argentina	0.7	-0.4	0.1	0.6	0.8	0.2	26.9	17.9	-0.5	3.6	26.4	21.6
Brasil	0.8 ^a	—	-0.3 ^b	1.3 ^b	0.5	1.3	20.1 ^a	20.5 ^a	-1.2 ^b	5.6 ^b	19.0	26.1
Guatemala	0.3	0.1	-0.5	0.8	-0.2	0.8	12.2	11.9	1.9	5.1	14.1	17.0
Paraguay	0.2	1.5	0.3	0.4	0.6	1.9	14.6	18.6	4.6	5.5	19.2	24.1
República Dominicana	1.5	0.9	-1.6	0.5	-0.1	1.4	15.9	14.2	0.1	9.6	16.0	23.8
Trinidad y Tabago	-0.1	0.3	0.3	0.5	0.1	0.9	15.6	18.7	3.8	4.3	19.4	23.0
Venezuela	0.5	5.1	-0.2	-4.1	0.4	-1.0	18.4	40.7	1.4	-19.8	19.9	20.9

Fuente: Planes nacionales y Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

^aAhorro interno bruto.

^bLos recursos internos son igual al excedente de las importaciones sobre las exportaciones de bienes y servicios, excluidos los ingresos a factores.

Cuadro 16

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAISES): AUMENTO DEL TOTAL DE INVERSIONES Y SU RELACION
CON EL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CONSTANTES

País	Tasa anual de crecimiento		Tasa efectiva como porcentaje de la tasa planificada	Tasa anual en el quinquenio anterior al período del plan	Incremento anual de la participación porcentual del total de inversiones en el PIB durante el período del plan		Total de inversiones como porcentaje del PIB durante el período del plan en su totalidad		Tasa anual de crecimiento ^a		Tasa efectiva como porcentaje de la planificada
	Planificada	Efectiva			Planificada	Efectiva	Planificada	Efectiva	Planificada	Efectiva	
Argentina	30.5	1.1	11	6.3	0.8	-0.5	24.6	20.7	5.7	3.5	61
Brasil	12.1	19.8	164	12.1	0.5	2.1	18.0 ^b	25.2 ^b	9.0	11.3	126
Colombia	9.6	1.2	12	5.7	0.4	-1.0	19.9	20.2	7.4	6.8	92
Guatemala	6.1 ^c	5.4 ^c	89	5.4	-0.2	—	16.7	12.2	7.8	5.6	72
Paraguay	9.3	18.0	194	7.1	0.6	2.1	19.3	20.0	6.0	6.1	102
Perú	18.9	17.3	92	-1.1	1.7	1.8	17.1 ^b	17.4 ^b	7.5	5.5	73
República Dominicana	5.9	19.5	331	2.2	-0.1	1.6	18.1	22.6	6.7	10.7	160
Trinidad y Tabago	5.1	8.1	159	-2.3	0.1	1.0	19.3	25.5	4.3	3.2	74
Venezuela	8.4	10.0	119	6.0	0.4	1.3	19.6	30.3	6.3	5.2	83

Fuentes: Planes nacionales y Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

^aTasas anuales compuestas medias.

^bMedia aritmética de la participación porcentual del total de inversiones en el PIB en el año base y en el año final del plan.

^cFormación interna neta de capital.

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

2. La experiencia en la segunda mitad del decenio

En su mayoría, los planes considerados aquí¹⁰ estaban vigentes aun después de 1977. Sin embargo, la información disponible sólo ha permitido compararlos con los resultados hasta dicho año. La evaluación de los planes se ve dificultada además por los distintos años en que ellos se iniciaron. Por lo tanto, los planes presentan diferentes períodos de aplicación a la fecha elegida para evaluarlos. Dadas las dificultades que existen para hacer una correcta evaluación de los resultados de los planes durante la segunda mitad de este decenio hemos optado por presentar separadamente los objetivos, los instrumentos de política y los resultados del plan.

a) *Los objetivos y los instrumentos de política*

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

i) *La inversión.* En general los países de la región, como se puede apreciar en el cuadro 17, pensaban destinar una parte sustancial de su producto nacional bruto a la formación de capital bruto durante la segunda mitad del decenio pasado. De hecho, 60% de los países considerados pretendía alcanzar o superar una tasa de inversión bruta del 25%. Es también interesante observar que, al igual que en la primera mitad de la década, los objetivos de crecimiento acelerado y el logro de altas tasas de inversión aparecen altamente asociados.

¹⁰ Los planes considerados en esta sección, a no ser que se estipule lo contrario, serán: Argentina: Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, 1974-1977. Barbados: Development Plan, 1973-1977. Bolivia: Plan de Desarrollo Económico y Social, 1976-1980, resumen. Brasil: II Plan Nacional do Desenvolvimento, 1975-1979, Chile: Eficiencia Económica para el Desarrollo Social, Plan Nacional indicativo de Desarrollo, 1976-1981. Colombia: Para Cerrar la Brecha; Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional, 1975-1978. Costa Rica: Plan Nacional de Desarrollo, 1974-1978. República Dominicana, Estrategia para el Desarrollo Económico Social de la República Dominicana (resumen de la versión preliminar para discusión). Ecuador: Plan Integral de Transformación y Desarrollo, 1973-1977. El Salvador: Plan de Desarrollo Económico y Social, 1973-1977. Guatemala: Plan de Desarrollo, 1975-1979. Nicaragua: Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo, 1975-1979. Panamá: Plan Nacional de Desarrollo, 1976-1980 (objetivos, políticas y metas, globales y regionales), versión preliminar. Perú: Plan Nacional de Desarrollo, 1975-1978. Uruguay: Plan Nacional de Desarrollo, 1973-1977. Venezuela: V Plan de la Nación, 1976-1980.

Cuadro 17

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAISES): TASAS PLANIFICADAS
DE INVERSION Y CRECIMIENTO**

País	Participación porcentual en el año base	Participación porcentual en el año terminal	Cambio medio anual en la participación porcentual de la inversión	Tasa planificada de crecimiento anual del PGB		Tasa planificada de inversión para el año 1977
				Total	Per cápita	
Argentina	20.9	25.0	1.0	7.5	5.9	24.9
Barbados	22.7	20.5	-0.4	4.7	4.2	20.7
Bolivia	23.0	27.7	0.9	7.7	4.8	24.8
Brasil	25.0	25.0	—	10.0	7.0	25.0
Chile	11.3 ^a	15.0	0.6	6.6	4.6	11.9
Costa Rica	26.7	28.7	0.3	7.5	4.6	28.3
El Salvador	14.7	17.6	0.6	6.7	3.0	17.6
Ecuador	20.6	22.4	0.4	9.9	6.3	22.4
Guatemala	12.1	12.7	0.1	7.5	4.5	12.4
Nicaragua	—	—	—	6.7	3.2	—
Panamá	28.0 ^a	30.1	0.5	7.0	4.1	28.5
Perú	—	—	—	6.5	—	—
República Dominicana	25.0	26.0	0.1	7.5	—	25.1
Uruguay	9.0	15.1	1.2	3.8	2.6	15.1
Venezuela	28.5	27.5	-0.2	8.2	4.8	28.1

Fuente: Planes nacionales de desarrollo.

^a1976.

Además, más de la mitad de los países se proponían alcanzar su tasa de inversión máxima antes de 1977 o durante ese año.

ii) *El financiamiento.* Si las metas de inversión parecen impresionantes respecto a la experiencia histórica, las de financiamiento con recursos internos lo son aún más. El promedio de crecimiento anual planificado en la tasa de ahorro alcanza a casi uno por ciento del producto, si se excluye a Venezuela, que pretende disminuir dicha tasa. Además, se esperaba que una fracción sustancial de dichos recursos provinieran del esfuerzo nacional. El cuadro 18 muestra la tasa planificada de cambio anual de la participación del ahorro nacional bruto, los recursos externos y la oferta total de ahorro en el producto geográfico bruto. Cabe hacer notar que la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, proponía una tasa anual de crecimiento del ahorro del 0.5% y que el promedio de crecimiento anual del ahorro en el producto geográfico bruto para todos los países en vías de desarro-

llo durante la primera mitad de esta década fue de 0.8%. Evidentemente, este promedio está altamente distorsionado por las espectaculares tasas de ahorro logradas por los países exportadores de petróleo y de otros bienes primarios que experimentaron drásticos aumentos en su precio real durante el curso de la década.

Cuadro 18

AMERICA LATINA (15 PAISES): PARTICIPACION PORCENTUAL DEL AHORRO NACIONAL BRUTO Y LOS RECURSOS EXTERNOS EN LA INVERSION TOTAL Y TASA PLANIFICADA DE CAMBIO ANUAL EN LA PARTICIPACION DEL AHORRO NACIONAL BRUTO, LOS RECURSOS EXTERNOS Y LA OFERTA TOTAL DE AHORRO EN EL PGB^a

	<i>Tasa planificada de cambio porcentual anual en el PGB</i>			<i>Participación porcentual en la inversión total</i>			
	<i>Ahorro nacional bruto</i>	<i>Recursos externos</i>	<i>Oferta total de ahorro</i>	<i>Ahorro nacional bruto</i>		<i>Recursos externos</i>	
				<i>Año base</i>	<i>Año terminal</i>	<i>Año base</i>	<i>Año terminal</i>
Argentina	1.9	-0.9	1.0	107	120	-7	-20
Barbados	0.4 ^c	-0.8 ^d	-0.4	29 ^c	42 ^c	71 ^d	58 ^d
Bolivia	1.2	-0.2	0.9	72	81	28	19
Brasil	-	-	-	-	-	-	-
Chile	0.7 ^c	-0.1 ^d	0.6	125 ^c	123 ^c	-25 ^d	-23 ^d
Costa Rica	-0.7	-0.4	0.3	60	81	40	19
Ecuador	1.1	-0.8	0.4	65	74	35	26
El Salvador	0.4	0.2	0.6	82	79	17	21
Guatemala	0.8	-0.7	0.1	111	137	-11	-37
Nicaragua	1.6	-0.5	1.1	41	65	59	35
Panamá	0.7	-0.1	0.5	45 ^b	50 ^b	55	50
Perú	-	-	-	-	-	-	-
República Dominicana	0.2 ^c	-0.2 ^d	0.1	93 ^c	100 ^c	7 ^d	6 ^d
Uruguay	0.5 ^c	0.7 ^d	1.2	112 ^c	84 ^d	-12 ^d	16 ^d
Venezuela	-0.8 ^c	0.5 ^d	-0.2	142 ^{cb}	136 ^{cb}	-42 ^d	-36 ^d
Promedio aritmético	0.7	-0.25	0.5	83	90	17	10

Fuente: Planes nacionales de desarrollo.

^aSe toma como referencia el año base del plan; la estimación se hizo sobre la base de estadísticas a precios constantes. La oferta total de ahorro es equivalente a la formación bruta de capital. Los recursos externos son equivalentes a la diferencia entre las importaciones y las exportaciones de bienes y servicios, inclusive ingreso a factores. El Ahorro Nacional Bruto es igual a la Oferta Total de Ahorro.

^bEstimaciones basadas en estadísticas a precios corrientes.

^cAhorro interno bruto.

^dExcluye ingreso a factores.

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

Dado que los planes considerados tienen distintos años base se ha elaborado un cuadro que los haga comparables en un momento en el tiempo. (Véase el cuadro 19.) Para este efecto se han considerado los objetivos de crecimiento anual en la participación del coeficiente de ahorro en el producto interno bruto y el cambio anual esperado en el uso de recursos externos (también como porcentaje del producto interno bruto) que figuran en los planes. Este cuadro señala cuál es la tasa esperada o planificada de ahorro, el uso de recursos externos y el ahorro total como porcentaje del producto interno bruto para el año 1977. Dichas tasas se construyeron utilizando como año base¹¹ el indicado en el plan y de ahí en adelante se le sumó el cambio anual esperado en el ahorro y en el uso de recursos externos hasta llegar a 1977. La tasa de ahorro total esperada se logró sumando la tasa planificada de ahorro y la de recursos externos, calculados según el método anterior.

Nueve de los doce países se proponían alcanzar en 1977 tasas de ahorro nacional superiores al 15%, tasa considerada como una prueba crítica demostrativa de la capacidad de un país para lograr el progreso económico y social en forma autosostenida.¹²

Al revisar las metas y objetivos planteados para el año terminal del plan (véase el cuadro 20) se aprecia que: i) todos los países, con la sola excepción de Guatemala, se proponen superar la tasa del 15% antes o durante ese año, y la mayoría postula incluso rebasar la del 20%. Sin embargo, más de la mitad de los países aún esperan que por lo menos 15% del ahorro total sea financiado con recursos externos; ii) no se pretende alcanzar las altas tasas de ahorro que se han propuesto a costa de reducciones del consumo personal. Se espera incluso un aumento sustancial del consumo total y per cápita. Las altas tasas planificadas de

¹¹ La tasa de ahorro nacional bruto del año base considerado fue: Argentina 22.8%; Barbados -7.4%; Bolivia 17.1%; Chile -0.3%; Costa Rica 2.6%; Ecuador 13.1%; El Salvador 13.4%; Guatemala 13.5%; Nicaragua 10.4%; Panamá 23.2%; Uruguay 11.0%; Venezuela 34.1%. Todas como porcentaje del PIB.

¹² Véase *Journal of Development Planning No 11*, Naciones Unidas, Nueva York, 1977, p. 147.

Cuadro 19

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAISES): COEFICIENTES PLANIFICADOS DE AHORRO NACIONAL BRUTO, RECURSOS EXTERNOS E INVERSION, 1977

(Porcentaje del producto interno bruto)

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

Fuente: Cuadros 15, 16, 17, 18, 20, 21 y 22.

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

aumento del consumo dan fe del interés existente por mejorar los niveles de vida, pero plantean al mismo tiempo, serios problemas para lograr las tasas de ahorro esperadas.

iii) *Los instrumentos de política.* En este punto es donde pueden encontrarse las mayores diferencias respecto al tratamiento de la inversión y el financiamiento en los planes de desarrollo de la región. La primera es la importancia relativa que se asigna al sector público y al privado. En este sentido, hay dos casos polares. Bolivia esperaba que el sector público contribuyera al ahorro nacional con un monto equivalente al 17% del producto geográfico bruto y fuera, por lo tanto, el principal generador de ahorros del país. Por su parte, Argentina, Costa Rica y Nicaragua, en el plan para el período 1975-1979, esperaban que una parte sustancial del ahorro proviniera del sector privado. (Véase el cuadro 21.)

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

Se propusieron tres fórmulas para aumentar el ahorro público:

i) Argentina y Panamá propusieron la reducción del gasto público o el aumento de éste a una tasa inferior a la del crecimiento del producto geográfico

Cuadro 20

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (13 PAISES): TASAS PLANIFICADAS DE AHORRO,
USO DE RECURSOS EXTERNOS E INVERSION AL FINAL DEL PERIODO
DE EJECUCION DEL PLAN

(Porcentaje del PIB)

<i>País</i>	<i>Tasa de ahorro nacional bruto</i>	<i>Uso de recursos externos</i>	<i>Ahorro total</i>	<i>Tasa de crecimiento planificada anual del consumo^a</i>
Argentina	30.1	-5.1	25.0	4.8
Barbados	8.7 ^b	11.8	20.5	4.2
Bolivia	22.4	5.4	27.8	2.3
Chile	18.4 ^b	-3.4	15.0	5.1
Costa Rica	21.4	7.3	28.7	6.2
Ecuador	18.1	4.3	22.4	4.8
El Salvador	13.9	3.1	17.6	6.2
Guatemala	17.4	-4.7	12.7	6.6
Nicaragua	16.7	9.1	25.8	3.9
Panamá	19.2	14.9	30.1	5.8
República Dominicana	26.1 ^b	-0.1 ^c	26.0	3.1
Uruguay	12.7 ^b	2.4 ^c	15.1	1.9
Venezuela	37.3 ^b	-9.8	36.1	2.8

Fuente: Planes nacionales de desarrollo.

^aTasa media anual compuesta.

^bEstimaciones basadas en estadísticas a precios corrientes.

^cExcluye ingreso a factores.

bruto. Estos dos países forman parte de los que planificaron una más alta tasa de ahorro total. La República Dominicana también debiera ser ubicada en esta categoría ya que si bien se propone aumentar su gasto a una tasa superior a la del producto, la diferencia es prácticamente insignificante;

ii) Nicaragua, Costa Rica y El Salvador se propusieron aumentar el gasto público a una tasa superior a la del crecimiento del producto, y ello porque si bien señalaban la necesidad de evitar todo gasto innecesario, entendían que el gasto público cumple un papel fundamental en la satisfacción de las necesidades básicas, en la formación de capital humano y en la expansión de la empresa tradicional. Buscando mayor racionalidad del gasto público, Nicaragua duplicaba la tasa de crecimiento de la tasa de interés de la deuda pública respecto del costo del crédito para el resto de la economía;

iii) la tercera fórmula consistió en que los ingresos públicos aumentaran a una tasa superior a la del gasto, aunque ésta fuera a su vez, superior a la tasa de crecimiento del producto. Para ello Brasil, Perú y Uruguay se propusieron

Cuadro 21

AMERICA LATINA (7 PAISES): AUMENTO PLANIFICADO DEL AHORRO
PÚBLICO Y PRIVADO DURANTE EL PERÍODO DEL PLAN^a

País	Tasa marginal de ahorro			Participación porcentual en el PGB el año terminal			Participación del ahorro público en el ahorro total	
	Público		Privado	Público		Privado	Año base	Año terminal
	Total	Gobierno		Total	Gobierno			
Argentina	-	16.3	24.1 ^b	-	2.5	27.6 ^b	-6	8
Bolivia	27.3	16.6	8.0	16.7	10.0	5.7	72	741
Costa Rica	12.5	0.9	16.4	5.5	-0.6	15.9	9	26
Ecuador	9.3	-	5.0	7.8	-	10.3	36	43
El Salvador	10.0	8.4	8.3	4.6	3.4	9.3	21	33
Panamá	10.9	8.9	12.6	6.9	2.3	8.3	44	45
Nicaragua	4.4	5.0	33.1	4.0	3.7	12.7	45	24

Fuente: Planes nacionales de desarrollo.

^aPara Argentina, Ecuador y Panamá las tasas marginales se refieren al cambio en el período del plan. El ahorro público se hizo equivalente al superávit en la cuenta corriente consolidada del sector público.

^bIncluye el superávit en cuenta corriente de las empresas públicas y las agencias autónomas que no ha sido transferido al gobierno.

mejorar la administración pública y, en particular, aumentar las ganancias de las empresas públicas.¹³

Además, la casi totalidad de los países, incluidos los mencionados en otras categorías, se propusieron aumentar la recaudación pública a través de impuestos. Brasil, por ejemplo, pretendía racionalizar y simplificar la ley del impuesto a la renta con el objetivo de que el sistema impositivo fuera más funcional y equitativo. Se proponía, al igual que Ecuador, aumentar la tasa de impuestos para los grupos sociales con mayor capacidad de pago. Otra fórmula para aumentar la recaudación, propuesta en Ecuador, Chile y Uruguay, consistió en revaluar el precio de la tierra y convertir este impuesto en el más importante para el sector agrícola, que tradicionalmente presenta mayores dificultades en materia de impuestos. Por último, se buscó aumentar el volumen de impuestos cambiando la forma y el monto de la recaudación de los impuestos indirectos.¹⁴ En este sentido, ha habido cambios en la estructura arancelaria de Brasil, Chile, Panamá y Venezuela.

Como ya se indicó, el conjunto de los países de la región ha puesto especial énfasis en el aumento del ahorro privado. Todos se propusieron aumentar la

¹³ Este objetivo también está presente en los países del primer grupo (Argentina, Panamá y República Dominicana).

¹⁴ En este sentido, el impuesto único al valor agregado (IVA) que se aplica en Chile, parece ser muy efectivo y fácil de fiscalizar. Sin embargo, produce efectos regresivos en la distribución del ingreso.

participación del ahorro privado en el producto, lo que requiere un gran esfuerzo, que, dadas las características de los países de la región, debía provenir fundamentalmente de los propietarios del capital industrial y, en menor medida, de los asalariados urbanos.

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

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

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

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

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

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

La búsqueda de mayor eficiencia y racionalidad en la asignación de los fondos públicos es un fenómeno casi generalizado en la región y con características bastante similares, lo que obedece fundamentalmente al esfuerzo realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo por impulsar la creación de instancias de estudios de preinversión y de evaluación de proyectos. "Con el fin de asignar eficientemente los recursos de inversión de que dispone el Estado todas las inversiones del sector público serán evaluadas con anticipación, de acuerdo a criterios de rentabilidad económico-social. Esto evitará llevar adelante

proyectos públicos de bajo rendimiento o que no están de acuerdo con la capacidad económica del país".¹⁵ Para este efecto, se ha dado instrucciones al conjunto de las reparticiones públicas chilenas respecto a la forma en que debe ser presentado y evaluado un proyecto. La modalidad concreta de evaluación, como las estadísticas (fundamentalmente precios) que se utilizarán, han sido preparadas por la Oficina de Planificación Nacional y repartidas, en forma de cartillas, a las distintas reparticiones públicas.¹⁶ Cada entidad tiene la obligación de presentar a dicha Oficina una evaluación anticipada de sus proyectos para que ésta, a su vez, los evalúe y determine la prioridad que tiene en los plazos pertinentes. Con este mismo fin, se desarrollan programas de capacitación y especialización de funcionarios públicos en las técnicas de evaluación social de proyectos.

En lo que al ahorro privado se refiere, se ha considerado de vital importancia el funcionamiento adecuado del mercado de capitales por cuanto "permite el traspaso de fondos entre los diferentes agentes, movilizandolos estos recursos y posibilitando así su incremento y el logro de una eficiente asignación"¹⁷ Para este efecto se ha considerado importante avanzar hacia una mayor liberación de la tasa de interés,¹⁸ de tal forma que refleje el costo de oportunidad del capital. En el caso chileno, los controles en las áreas en que subsisten, tienen carácter global; esto es, se han acabado los controles o subsidios selectivos. El caso brasileño, por ejemplo, es distinto, ya que se contempla la existencia de crédito selectivo fundamentalmente como un mecanismo de apoyo a la pequeña y mediana empresa nacional. Para este efecto se ha adoptado una modalidad de participación del sector público en el mercado de capitales bastante más activa. El aparato gubernamental a través de sus instituciones financieras, otorga crédito subsidiado o, por lo menos, a tasas distintas de las del mercado, a este tipo de empresas. Además, refinancia el crédito otorgado por los bancos comerciales y ha liberalizado parcialmente, para estos casos, la tasa de encaje obligatoria de los bancos comerciales.

Por lo tanto, si bien existe interés en incentivar el desarrollo de un mercado de capitales, se observan divergencias respecto al papel que le cabe al Estado en éste. Extrañamente, países como Argentina y Chile, por ejemplo, que postulan la subsidiariedad del Estado, en el área financiera se han limitado a facilitar el funcionamiento del mercado sin corregirlo, o a apoyarlo cuando el mercado presenta claras deficiencias.¹⁹

¹⁵ República de Chile, Oficina de Planificación Nacional, *Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, Políticas de Largo Plazo*, 1977, p. 20.

¹⁶ Existen cartillas para los distintos sectores, por ejemplo, agua potable, electricidad, salud, etc.

¹⁷ Oficina de Planificación Nacional, Chile, *Consideraciones sobre la planificación en Chile*, 1979, p. 28.

¹⁸ El grado de liberalización de las tasas de interés es variable según los países. Chile es, probablemente, el que ha avanzado más hacia una tasa completamente libre.

¹⁹ Una de las deficiencias más claras que se han manifestado en el mercado de capitales sin incidencia estatal es la falta de apoyo crediticio, a tasas de interés medio, para el pequeño y mediano productor. Esta es, precisamente, la irregularidad o incapacidad del mercado que se pretende corregir, mediante la intervención estatal, en Brasil.

Aunque el esfuerzo por movilizar recursos para aumentar el ahorro total que se han propuesto los países de la región es considerable, la mayoría de ellos prevén que estos recursos no serán suficientes para cubrir los montos de inversión planificados. Esto es especialmente cierto para el caso del ahorro y de la inversión pública. (Véase el cuadro 22.) Significa necesariamente que esos países aún esperan contar con un significativo aporte de fuentes extranjeras de financiamiento.

Cuadro 22

AMERICA LATINA (SEIS PAISES): ORIGEN DE LA OFERTA TOTAL DE AHORRO Y SU ASIGNACION SECTORIAL DURANTE EL PERIODO DEL PLAN

País	Asignación porcentual de la oferta de ahorro total		Composición porcentual de la oferta de ahorro total			Diferencia entre ahorro e inversión sectorial como porcentaje del ahorro total	
	Público	Privado	Público	Privado	Externo	Público	Privado
Bolivia	70	30	55	14	31	-15	-16
Costa Rica	30	70	16	53	31	-14	-17
El Salvador	33	67	22	55	23	-11	-12
Ecuador	40	60	33	51	16	-7	-9
Nicaragua	40	60	18	43	39	-22	-17
Panamá	60	40	21	27	52	-39	-13

Fuente: Cuadros anteriores.

b) *Los resultados de la ejecución de los planes*

En el caso de la inversión, como señala el cuadro 23, los resultados durante la segunda mitad de la década en general han sido bastante promisorios. La región en su conjunto superó las tasas de inversión planificadas. En este sentido debe hacerse especial mención de Ecuador y Venezuela, ambos exportadores de petróleo, que superaron considerablemente las tasas planificadas, debiendo recordarse que Venezuela había planificado disminuirla dado su ya alto nivel.

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

Observando los resultados de las políticas de promoción del ahorro nacional se puede notar la alta correlación que existe entre los logros en el área

Cuadro 23

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE (13 PAISES): RESULTADOS DE LAS
POLITICAS DE INVERSION, 1977**

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

Fuente: Cuadros anteriores y BID. *Progreso económico y social en América Latina*, informe anual, 1975 y 1978, Washington D.C.

de la inversión y en el área del financiamiento. (Véase el cuadro 24.) Al igual que en el caso de la inversión, la mayoría de los países lograron los objetivos que se habían propuesto. En 1977 dos tercios de los países habían superado la tasa de ahorro nacional del 15%. Los países que presentaron mayores problemas en el logro de sus objetivos de inversión, también presentaron una situación similar respecto al ahorro. Panamá disminuyó considerablemente su tasa de ahorro; Chile, si bien logró la meta propuesta, tenía la tasa de ahorro más baja de la región.

Al igual que en la evaluación hecha respecto de la primera mitad de la década, puede concluirse que el éxito en el logro de los objetivos de inversión depende del éxito alcanzado en la promoción del ahorro interno. En este sentido es interesante notar que los dos países que estuvieron más lejos de alcanzar las metas propuestas (Panamá y Chile), fueron los que pusieron mayor énfasis en la creación de un mercado privado de capitales (sin incidencia estatal) como mecanismo central (en el caso chileno prácticamente único) de sus políticas de inversión y financiamiento. En ambos casos, también, se esperaba reducir considerablemente la participación del sector público en la economía, en general, y en el financiamiento del desarrollo, en particular.

3. Las perspectivas para la década de 1980 y proposiciones de política

El inicio de esta década ha estado marcado por la continuidad en el alza de los

Cuadro 24

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAISES): RESULTADOS DE LAS
POLITICAS DE PROMOCION DEL AHORRO NACIONAL, 1977

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

Fuente: Cuadros anteriores y BID, *Progreso económico y social en América Latina*, informe anual, Washington, D.C., 1978.

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

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

Los últimos planes publicados postulan que el producto interno bruto per cápita crecerá a una tasa media del 4.6% anual. Si se supone que la población seguirá creciendo a un ritmo del 2.8% anual,²⁰ la tasa de crecimiento global del producto interno bruto será, en promedio, 7.4% al año.

Para determinar las tasas de ahorro e inversión necesarias para mantener dicha tasa de crecimiento del producto, hay que conocer la relación incremental capital-producto durante la próxima década. La tasa efectiva para la década que

²⁰Esta tasa corresponde al promedio del crecimiento anual de la población en la región durante el período 1970-1978.

recién termina fue de 4.2%.²¹ Para este ejercicio se considera que la relación bruta capital-producto será 4.0%, suponiendo que se hará un uso más intensivo del factor trabajo durante la década de 1980.²² Con esta información se puede concluir que la tasa de inversión bruta respecto al PIB debiera ser de 29.6%. Suponiendo una depreciación equivalente al 6.0% del PIB, se concluye que la tasa de inversión neta debiera ascender al 23.6% del PIB.²³

Esta inversión puede provenir de tres fuentes: el ahorro público, el ahorro privado, o los recursos externos. La tasa planificada de ahorro externo, estipulada en los últimos planes publicados, es 2.6% del PIB en promedio. Por su parte, la fracción del ahorro que proviene del sector privado depende de la tasa

²¹ Hay que hacer notar que ésta aumentó fuertemente (a 5.6) durante la segunda mitad de la década.

²² Esta tasa da una relación incremental capital-producto neta igual a 3.2 que equivale a la tasa implícita de los objetivos planteados en los últimos planes de desarrollo.

²³ El modelo utilizado para determinar los resultados que se presentan a continuación es el siguiente:

1)	$g = \bar{y} + P$	donde g = tasa de crecimiento global del PIB
2)	$i_n = k g, i_n = i - d$	\bar{y} = tasa de crecimiento per cápita del PIB
3)	$i_n = b_g + b_p + a$	P = tasa de crecimiento de la población
4)	$b_p = b(1 - t)$	i_n = tasa de inversión neta respecto al PIB
5)	$b_g = i_n - (b_p + a)$	k = relación incremental capital-producto bruto
6)	$t = \frac{C_g + k_n(\bar{y} + p) - (a + b)}{(1 - b)}$	d = tasa de depreciación respecto al PIB
		b_g = tasa de ahorro público respecto al PIB
		b_p = tasa de ahorro privado respecto al PIB
		a = tasa de endeudamiento respecto al PIB
		b = propensión privada a ahorrar
		t = carga impositiva
		C_g = gasto de gobierno
		k_n = relación incremental capital-producto neto

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

impositiva y de la propensión media a ahorrar de los hogares y de la empresa privada. El ingreso tributario de la región representa, en promedio, el 20% del PIB; la propensión media a ahorrar en el sector privado es aproximadamente 10% del PIB.²⁴ Por lo tanto, el ahorro privado será alrededor de 8% del mismo. Los cálculos anteriores llevan a que, *ceteris paribus*, el ahorro público debiera ser equivalente al 13.0% del PIB.²⁵

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

Como ya se vio en los puntos anteriores, en general las políticas de financiamiento aplicadas en la región tienden a afectar una de estas dos variables o ambas. El aumento de la carga impositiva que se requiere para lograr estas metas, es fácilmente cuantificable.²⁶ A la información con que ya se cuenta habría que agregar el gasto planificado del gobierno (C_g) para el periodo, que se supone no será inferior al 25% del PIB.²⁷ El ahorro público debe ser el 13.0% del PIB, lo que significaría que la carga tributaria sería del 40.1% del PIB.

Esta tasa es considerablemente superior a la actual. Sin embargo, si las políticas destinadas a aumentar la propensión media a ahorrar en el sector privado son efectivas, bajará la tasa de ahorro público necesaria para financiar la tasa de crecimiento planificada.²⁸

El objetivo de aumentar la tasa de ahorro privada exige, como primer requisito, conocer y entender los patrones de comportamiento del ahorrante y del consumidor privado. Como plantea King,²⁹ en América Latina hay un gran déficit de información al respecto; además la información disponible no es en general confiable y, por último, la que es confiable no puede ser interpretada claramente. Por lo tanto, es necesario analizar y estudiar los factores determinantes del ahorro nacional privado. En este sentido, el levantamiento de pequeñas encuestas de gasto y ahorro, al mismo grupo durante cierto número de años, aparece como la opción más productiva para conocer los factores reales que condicionan los cambios en la tasa de ahorro privado.³⁰

²⁴ Estas dos cifras equivalen a la del año 1978.

²⁵ Esta tasa (sg) es superior a la planificada y supone una mayor participación del ahorro público en la oferta de ahorro total que la planificada.

²⁶ Se debe recordar que estamos trabajando con promedios para la región. Por lo tanto, los resultados logrados no son directamente aplicables a ninguno de sus países; sin embargo, el mismo cálculo puede ser hecho para cada uno de ellos.

²⁷ En 1978 el promedio de la región fue 28.1%.

²⁸ Los resultados del modelo anterior deben considerarse como una mera ilustración ya que se ha simplificado una cantidad de cuestiones. Lo más importante es que se supone que hay independencia entre las variables del sistema, sabiendo que no es así. Es claro que el tamaño de *t* afectará a *b* que también probablemente afectará a *k* y, así existen otras interrelaciones no consideradas.

²⁹ King, "Private savings" en K. Griffin, editor, *Financing Development in Latin America*, McMillan, St. Martin's Press, 1971.

³⁰ Otra propuesta es la de mejorar la información contenida en las cuentas nacionales.

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

Esto último lleva a discutir uno de los problemas centrales enfrentados por la región en materia de inversión. Hasta el momento se han mencionado algunos problemas relacionados con el financiamiento del desarrollo y algunas posibles soluciones a éstos. Sin embargo, tanto o más importante es lograr un uso expedito y racional de los recursos financieros generados. Las rigideces existentes en el proceso de inversión encuentran dos causas fundamentales: la falta de proyectos claros y definidos en el momento que se generan los excedentes financieros, y la inviabilidad o irracionalidad de algunos proyectos que se ejecutan. Por esta razón, la preparación y evaluación de proyectos o, al menos, el establecimiento de criterios sobre cómo hacerlo, debiera convertirse en uno de los quehaceres centrales del órgano de planificación.³¹

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

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

³¹ En este sentido, se debe destacar la labor desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo, especialmente en apoyo a los sistemas de planificación orientados a identificar y promover proyectos; en el establecimiento de los programas globales de preinversión; en la asistencia técnica relacionada con la preparación de proyectos específicos y las operaciones del Fondo de Preinversión para la Integración en América Latina.

El aparato gubernamental y, en concreto, el órgano de planificación debiera cumplir un papel fundamental en la selección de proyectos como de hecho ocurre en la práctica. El gobierno selecciona proyectos directamente, a través de inversiones en el sector público o, indirectamente, a través de reglamentos establecidos para la inversión o por medio de impuestos, tarifas y subsidios.³²

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

De esta forma el órgano de planificación apoyará más efectivamente la realización de operaciones de inversión bien definidas que permitan alcanzar ciertos objetivos de desarrollo. La importancia de este aspecto es subrayada por Waterston cuando plantea que "el corazón de cualquier plan de desarrollo está compuesto por proyectos. . . sin ellos no puede haber ejecución eficaz del plan".³³

C. LAS POLITICAS DE EMPLEO³⁴

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

El problema del empleo ha sido desde la inmediata postguerra un tema relevante para la planificación del desarrollo y, en menor medida, en el diseño de las políticas económicas y sociales de los países latinoamericanos.³⁵ La generalización de la planificación representó una importante contribución al conoci-

³² En este sentido también se debiera considerar una fase posterior a la de evaluación que es la de ejecución. Las dificultades que hoy existen en esa etapa obedecen, por lo menos en parte, a deficiencias del proceso de planificación. Entre éstas, y además de las ya mencionadas, se pueden nombrar: las metas demasiado ambiciosas de algunos planes que normalmente implican una paralizante dispersión de recursos y las demoras administrativas y de procedimiento que obstaculizan la ejecución de los proyectos.

³³ Albert Waterston, *Planificación del desarrollo: Lecciones de la experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

³⁴ En esta sección se integra dentro del planteamiento general del ILPES sobre el tema, el valioso aporte realizado por PREALC en un documento que analiza el tratamiento del empleo en los planes de desarrollo y las políticas de empleo en los países latinoamericanos durante el decenio de 1970 y se hacen recomendaciones para superar los problemas detectados.

³⁵ Prueba de esa importancia puede encontrarse en el trabajo en que la CEPAL, a pedido de los países miembros, propuso por vez primera los elementos que debe contener un

miento del problema del empleo y favoreció la formulación de políticas generales tendientes a darle solución.

Los planes de desarrollo de la década de 1960 profundizaron en el diagnóstico del problema corroborando los resultados de trabajos anteriores,³⁶ acerca de la magnitud de la desocupación abierta y del subempleo de la mano de obra; del escaso dinamismo en materia de absorción de fuerza de trabajo por el sector industrial; y de la alta concentración de mano de obra ocupada en las actividades urbanas no productivas y, en general, en actividades de baja productividad e insuficientes ingresos. Los diagnósticos identificaban como causas principales el inadecuado ritmo de crecimiento de la economía, producto de insuficiencias en la inversión y de las rigideces del sector agropecuario derivadas de la estructura de tenencia prevaeciente, y el desbalance entre exigencias de calificación y entrenamiento efectivo de la mano de obra. Ante esto, los planes de desarrollo postularon que el aumento en el ritmo de crecimiento de la producción acompañado de mayor capacitación de la mano de obra tendería a absorber, en forma productiva, a la gran masa de desempleados y subempleados.

Ese optimismo fue trocándose en pesimismo creciente a finales de la década de 1960, lo que se acentuó durante los años setenta. A pesar del notorio aumento en las tasas de crecimiento económico y de la creación de grandes centros de capacitación, el total del desempleo y el subempleo en América Latina —medido en términos de desempleo equivalente— era, hacia 1970, una proporción similar de la población activa, a la existente en 1960.³⁷ La persistencia de altas tasas de subutilización de la mano de obra durante la década de 1970 y los efectos del desempleo y del subempleo sobre la pobreza, explican la preocupación creciente existente entre los responsables de la política de desarrollo. Si anteriormente la mayor utilización de la mano de obra era vista básicamente como un elemento que daba mayor dinamismo al crecimiento, en ese momento la solución del problema del empleo pasó a considerarse como una condición necesaria para el desarrollo económico y social.

La evaluación del resultado de los planes de la década de 1960 y los diagnósticos para la década de 1970 permitieron clarificar algunos aspectos de la estructura del empleo y del desempleo y del funcionamiento de los mercados de trabajo, así como las relaciones causales entre ellas, el proceso global de desarrollo, y las políticas económicas y sociales en general.

programa de desarrollo económico (R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, 1960. Reproducido en la Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL). Así como en los informes del BIRF a los gobiernos de Colombia y Cuba en 1951, resultado de las misiones dirigidas por L. Currie y F. A. Truslow, respectivamente.

³⁶En particular véase, "Evolución de la estructura del empleo en América Latina en 1945-1955" en CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, vol. II, N° 1, febrero de 1957, pp. 16-44.

³⁷Véase, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "The employment problem", *Development Digest*, vol. VII, N° 4, octubre de 1969, p. 4; ILPES, *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina* (INST/5.3/L.3), Santiago; y PREALC, "El problema del empleo en América Latina: situación, perspectiva y políticas", Santiago, abril de 1976, cuadro 3, p. 42.

Uno de los resultados de esa evaluación fue hacer inevitable la ampliación del ámbito de las políticas de empleo, ya que no bastaba con impulsar el crecimiento y darle mayor "fluidez" y "transparencia" al mercado de trabajo. Surgía en forma patente que el empleo inestable y de baja productividad y el subempleo se extendían a todos los sectores de la economía.³⁸

La explicación del fenómeno recibió un nuevo impulso por diversos estudios realizados en la década de 1970 por el PREALC. Su conceptualización del mercado de trabajo como una realidad heterogénea, derivada de la propia heterogeneidad estructural de las economías de la región, planteó la coexistencia de mercados de trabajo diferenciados o segmentados en los sectores modernos ("estructurados") y tradicionales ("informales") como una hipótesis central para entender el problema del empleo. Dadas estas condiciones, se postuló que las políticas de empleo tendrían que ser necesariamente diferenciadas, atacando según fuera el caso las raíces estructurales del desempleo o del subempleo. En otros términos, las políticas ortodoxas, que descansan básicamente en el manejo de la política salarial para alcanzar el pleno empleo, no tendrían el éxito esperado dada la rigidez de la tasa de salario en los sectores modernos, derivada de dicha segmentación de mercados. Tampoco producirían los resultados esperados las políticas globales de corte Keynesiano, por concebir el desempleo sólo como un problema de demanda efectiva deficiente. Este diagnóstico fue enriquecido por los antecedentes complementarios provenientes del análisis demográfico, que permitieron una mejor medición y explicación del comportamiento de algunas variables claves, como la evolución de las tasas de participación (urbana, rural, por sexo y edad, etc.) en el trabajo, y de las causas, orientación y magnitud de algunos procesos, como el de la migración campo-ciudad.³⁹

El mejor conocimiento de los problemas del empleo influyó en la calidad de los pronósticos utilizados en los planes de desarrollo. Estos, si bien aún distaban de poseer toda la fundamentación requerida, mostraron la creciente agudización de los problemas del empleo y el reforzamiento de su vinculación causal con los de la pobreza crítica a que se asistiría en la década de 1970.⁴⁰

De acuerdo con una de las proyecciones para la región la tasa anual de crecimiento de la población activa en América Latina se elevaría de 2.8 en la década de 1960 y a 3.0 en la de 1970, llegando en algunos países a 3.5. De

³⁸Esta es una de las hipótesis básicas avanzadas simultáneamente por J. Ramos, *Labor and Development in Latin América*, Columbia University Press, Nueva York, 1970, p. 218 y por el ILPES en su evaluación del comportamiento del empleo en los años sesenta. Véase, *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina*, op. cit., capítulo II.

³⁹Véase al respecto *Los estudios demográficos en la planificación del desarrollo*, CELADE, Santiago, 1975 y los resultados del Seminario sobre Estudios y Datos Demográficos en la Planificación (Santiago de Chile, 23 al 29 de abril de 1971) auspiciado por el BID, el CELADE, la División de Población de las Naciones Unidas, el ILPES, la Secretaría General de la OEA y el PREALC.

⁴⁰La influencia de estos pronósticos es clara, como puede apreciarse en el informe sobre los aspectos básicos de la Estrategia de Desarrollo, elaborado por la CEPAL en 1968. A base de las proyecciones realizadas, la CEPAL concluía que: "De persistir las tendencias actuales, . . ., el desempleo aumentará y la distribución del ingreso se hará todavía más

continuar las tendencias de la demanda y la productividad (2.5% de incremento anual de la ocupación) el déficit ocupacional se incrementaría, alcanzando la desocupación en 1980 a 14% de la población activa latinoamericana.⁴¹

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

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

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

Los países no parecieron decididos, en definitiva, a poner en marcha las políticas integrales que les fueron sugeridas, entre otras cosas porque los aspectos operacionales de la misma exigían una ardua y compleja tarea de ejecución, para la cual los aparatos administrativos y de planificación no estaban preparados. Desde entonces quedó claro que la inserción de las políticas de empleo en los planes de desarrollo es uno de los campos que todavía requiere esfuerzos metodológicos y operativos adicionales, además de contar con la necesaria voluntad política por parte de los gobiernos interesados.

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

Se analizó el tratamiento dado al empleo en 26 planes de desarrollo,⁴² 24 de los desiguales acrecentando la masa de población que hoy subsiste en precarias condiciones de vida. Y ello, aunque la economía latinoamericana continúe creciendo a ritmos similares a los actuales". Por lo que "la desocupación . . . debe ser el objetivo esencial de toda estrategia del desarrollo". Véase "Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo en América Latina", en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1969*, pp. 16 y 17.

⁴¹Ibidem, p. 17.

⁴²Se incluyó también *La estrategia para el desarrollo nacional de Panamá, 1970-1978*, dada la extraordinaria importancia que le fue concedida por los sucesivos gobiernos. Véase al respecto, República de Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, *Estrategia para el desarrollo nacional, 1970-1980. Visión y realización nueve años después*, Panamá, junio de 1978.

cuales fueron aprobados y puestos en ejecución,⁴³ correspondientes a 16 países de la región,⁴⁴ lo que da a la muestra una gran representatividad. Los planes seleccionados cubren además diferentes subperíodos del decenio y, al haber incluido varios de un mismo país, fue posible captar la evolución dinámica del tratamiento del tema durante el período.

a) *Los objetivos globales y las metas de empleo*

Veinticuatro de los veintiseis planes de desarrollo analizados incluyen objetivos globales en materia de empleo. E incluso los dos en que ello no ocurre (Paraguay 1971-1975 y Chile 1976-1981), se refieren al tema implícitamente. En efecto, el Plan de Paraguay, al tratar de la política ocupacional, indica que el gobierno está consciente de que la persistencia de la tendencia al incremento de la desocupación debilitaría considerablemente los esfuerzos de crecimiento económico, porque se plantea "la ejecución de numerosos programas a nivel nacional, que al mismo tiempo de acelerar el crecimiento económico, darán ocupación productiva a la mano de obra redundante".⁴⁵

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

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

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

Sólo el plan argentino 1970-1975 y el chileno 1970-1976, se planteaban el logro del pleno empleo, entendido como una situación en que la desocupación sea exclusivamente friccional (1-2%) al finalizar el período de su ejecución.

El resto de los planes, plantea que la tarea de crear empleos para superar la desocupación abierta y el subempleo o empleo redundante es un esfuerzo que deberá ser continuado en planes posteriores. Tal es el caso de Colombia 1970-1973, cuyo plan indica claramente que varias de las acciones emprendidas se inscriben en una perspectiva de largo plazo y, por lo tanto, el empleo deberá permanecer como objetivo global de diversos planes.

El aumento de la cantidad de empleos, normalmente se ve complementado con el objetivo de aumentar la productividad de los mismos. Así sucede por

⁴³El Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973 de Colombia y el Plan Quinquenal de Desarrollo Económico, 1972-1977 de Bolivia, no contaron con la aprobación correspondiente. Ellos se han incluido como representativos de un planteamiento sobre el tratamiento del empleo en la planificación al inicio de la década, que permiten señalar algunos problemas metodológicos en la elaboración de los planes y facilita la explicitación de la manera de tratar el tema del empleo en planes que sustituirán a los no aprobados.

⁴⁴Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Barbados.

⁴⁵República del Paraguay, Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación, *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1971-1975*, tomo II, Síntesis del Plan General y Sectorial, noviembre de 1970, p. 127.

ejemplo, en el plan colombiano 1971-1974, y en la estrategia panameña 1970-1980, en que se indica expresamente la intención de mejorar la calidad de los empleos ya creados o que se crearían durante el período del plan. Además, en forma implícita, todos los planes enfatizan la necesidad de mejorar cualitativamente el empleo, al proponerse por ejemplo el incremento de la productividad del trabajo global y por sectores y la superación o mejoramiento del subempleo. Ello se traduce también en programas tendientes a mejorar el nivel de calificación de la mano de obra. Esto es claro en el plan brasileño 1972-1974, que establecía como meta "realizar un esfuerzo intensivo para preparar mano de obra adicional y elevar los índices de calificación de la fuerza de trabajo" y que en el plan 1975-1979 se fijara la meta de dar capacitación profesional a 2 millones de trabajadores. Otros tres planes establecen metas de formación de recursos humanos (Bolivia 1967-1980; Chile 1976-1981 y 1975-1979), pero sólo en dos casos se estipulan metas cuantitativas: el plan de Panamá calcula la mano de obra que carece de capacitación y el de El Salvador contempla el establecimiento de centros de capacitación.

El incremento cuantitativo y cualitativo del empleo es visto como el instrumento fundamental para alcanzar una mejor distribución del ingreso y del bienestar. De esta forma, además, se logra mayor estabilidad social y política, objetivo que se advierte en la generalidad de los planes. El plan boliviano 1972-1977, lo expresa con claridad: "El trasfondo de la tensión social en la década del sesenta, tuvo su aplicación en la incapacidad del sistema económico para generar ocupación y absorber productivamente la mano de obra redundante. En este sentido, la falta de integración social de los grupos rezagados en el proceso de la economía moderna, constituye uno de los rasgos esenciales, que no sólo es de carácter económico sino que tiene implicaciones de orden social y político".⁴⁶ Otros planes, como el IV Plan de la nación venezolana (1970-1974), plantearon que "la incorporación sistemática de todas las personas en capacidad de trabajar al proceso de producción constituye el instrumento más importante y decisivo de la política social".⁴⁷

Además de estos objetivos globales, se encuentran —en forma aislada— algunos más específicos, como la creación de empleos para poder elevar la tasa de participación del trabajo en general o de alguna categoría específica de la población;⁴⁸ la inmigración de personal calificado;⁴⁹ y la mayor movilidad intersectorial y rural-urbana o urbana-rural de la mano de obra.⁵⁰

En el cuadro 25 se dan a conocer los objetivos globales y específicos y las metas de empleo que figuran en los planes de desarrollo de 25 países de la región.

⁴⁶ República de Bolivia, Presidencia de la República, Secretaría del Consejo Nacional de Economía y Planificación. *Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social*, Versión global, La Paz, 9 de abril de 1973, p. 158.

⁴⁷ República de Venezuela, CORDIPLAN, *IV Plan de la Nación, 1970-1975*, Caracas, 1971, p. 187.

⁴⁸ Chile, 1970-1976, por ejemplo.

⁴⁹ Panamá, 1970-1980 y Venezuela, 1970-1974, por ejemplo.

⁵⁰ Colombia, 1971-1974 y Panamá, 1970-1980, por ejemplo.

Cuadro 25

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAISES): LOS OBJETIVOS Y METAS DE EMPLEO DE LOS PLANES NACIONALES

<i>Planes</i>	<i>Objetivos globales de empleo e ingreso</i>	<i>Objetivos específicos de empleo</i>	<i>Metas de creación de empleo</i>
Argentina 1970-1975	Planes empleo. Justa distribución del ingreso.	Eliminación gradual del desempleo. Proveer de empleo a las nuevas personas que acudirán anualmente al mercado de trabajo y absorber la actual desocupación.	Creación de alrededor de un millón de nuevos empleos. Reducir la desocupación del 5.6% al 1.9% Metas de empleo por sectores.
Argentina 1974-1977	Absorción de la desocupación y del subempleo. Eliminación de la marginalidad social. Distribución equitativa de los frutos de desarrollo.	Lograr la plena ocupación del trabajo. Asegurar ocupación a la población que está en condiciones de incorporarse a las labores productivas. Incorporación creciente de la mujer a la fuerza de trabajo.	Crear 1 064 700 nuevos puestos de trabajo. 2.8% de crecimiento anual de la población ocupada. Reducir el desempleo y el subempleo de 8.7% a 3%
Barbados 1973-1977		Disminución del empleo en el sector agrícola y concentración del aumento en el sector industrial.	Crecimiento del empleo total a un ritmo del 3.2% anual (cuando la población crece al 1.3) y de la productividad en un 1.7% anual.
Bolivia 1972-1977	Reducción de los niveles actuales de desocupación y de subempleo.	Creación de empleos productivos para reducir en forma sustantiva los actuales niveles de desocupación y de subempleo en los sectores agropecuarios y, particularmente en el comercio.	Metas de empleo por sectores.
Bolivia 1976-1980	Aumentar el empleo productivo y el nivel de calificación de la mano de obra. Mejorar progresivamente la distribución del ingreso.	Aumentar la productividad del trabajo en los actuales y los nuevos empleos. Estudiar e introducir sistemas de producción intensivos de mano de obra en el sector agrícola tradicional y en el informal urbano.	Crear un promedio de 69 000 puestos de trabajo por año. Bajar la tasa de desempleo de 3.5% a 2.9% Formar 45 750 trabajadores por año.
Brasil 1972-1974	Expansión del empleo. Diseminación amplia de los resultados del proceso económico.	Absorber el aumento de la oferta de mano de obra disponible. Incrementar la tasa de actividad económica de la población. Preparar mano	3.1% de crecimiento anual del empleo.

(Cuadro 25 continuación 1)

<i>Planes</i>	<i>Objetivos globales de empleo e ingreso</i>	<i>Objetivos específicos de empleo</i>	<i>Metas de creación de empleo</i>
Brasil 1975-1979	Dar ocupación bien remunerada y digna a toda la población dispuesta a trabajar. Mejorar la distribución regional y personal de la renta.	de obra adicional y elevar los índices de calificación de la fuerza del trabajo. Reducción sustancial del subempleo. Elevar la calificación de la fuerza del trabajo.	3.5% de crecimiento anual del empleo. Elevar la tasa de actividad de la población de 31.7% a 33%. Dar capacitación profesional a 2 millones de trabajadores.
Colombia 1970-1973	Aumento del empleo a corto plazo y de la capacidad de generarlo a mediano y largo plazo.	Dar empleo productivo a todos los trabajadores que entren en la fuerza laboral. Reducir el desempleo absoluto mediante la reducción de las tasas de desempleo abierto en las ciudades y de desempleo en las zonas rurales.	Creación de 812 000 empleos. Reducción de la tasa de desempleo del 8.4% al 6.4%. Metas de empleo por sectores productivos y urbana y rural.
Colombia 1971-1974	Generar masivamente empleos bien remunerados. Que los frutos del crecimiento económico sean defendidos entre toda la población, permitiendo mejorar sustancialmente los niveles de vida, en particular de las capas más pobres de la población.	Suministrar empleo para absorber los aumentos anuales de la fuerza laboral. Ofrecer mejor empleo para quienes se ocupan en actividades de baja remuneración. Aumento masivo en la movilidad o reasignación de la fuerza laboral.	
Colombia 1975-1978	Creación masiva de empleo productivo. La industrialización debe favorecer al 50% más pobre de la población.	Disminuir los subsidios al factor capital de manera de obtener un uso más intensivo del factor trabajo.	
Costa Rica 1974-1978	Creación masiva de empleo productivo.	Crecimiento del empleo fundamentalmente en el sector no-agrícola.	Un crecimiento anual del empleo total de 2% anual (superior al 3.2% de crecimiento de la población) y un aumento anual de la productividad del 3.2%.
Chile 1970-1976	Incorporar masivamente a la población al proceso de cambios, lo que envuelve un gran aumento de la ocupación y un au-	Proveer de empleo al aumento vegetativo de la fuerza de trabajo. Reducir la desocupación abierta. Aumentar fuertemente las tasas de par-	Creación de 988 000 nuevos empleos. Reducir la desocupación abierta del 6% al 2%. Metas de empleo por sectores.

(Cuadro 25 continuación 2)

<i>Planes</i>	<i>Objetivos globales de empleo e ingreso</i>	<i>Objetivos específicos de empleo</i>	<i>Metas de creación de empleo</i>
Chile 1976-1981	Desarrollo social concordante con el desarrollo económico y que elimine las desigualdades extremas. Hacer más adecuada la distribución del ingreso.	participación en el trabajo especialmente de las mujeres. Usar una tecnología intensiva en mano de obra en todas aquellas actividades donde es factible una sustitución entre factores productivos. Ajustar los precios relativos del capital y la mano de obra encareciendo los del primero y abaratando los del segundo. Continuar e impulsar aún más la capacitación laboral de los trabajadores.	Reducir la tasa de desocupación al 8% o sea a 310 000 desocupados.
Ecuador 1973-1977	Mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, principalmente la de aquellos sectores que se encuentran en la más absoluta pobreza.	Aumento masivo del empleo. Incremento de la tasa de participación a la fuerza de trabajo. Reducción del desempleo.	Crear 550 000 nuevos puestos de trabajo. Incremento anual de la fuerza de trabajo de 9.1%. Reducción del desempleo a 66 000 personas, o sea, el 2.6% de la fuerza de trabajo.
El Salvador 1973-1977	Aumento del empleo. Mejoramiento progresivo de la distribución del ingreso.	Creación masiva de empleo.	
El Salvador 1978-1982	Lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos. Elevar sustancialmente el bienestar de los salvadoreños, especialmente el de los sectores de bajos y medianos ingresos.	Generar empleos para absorber la mano de obra cesante y ofrecer oportunidades adecuadas para quienes entran por primera vez a la fuerza laboral.	Crear 249 000 nuevos puestos de trabajo.
Honduras 1974-1978	Disminuir en forma sostenida los niveles de desempleo y subempleo. Lograr una distribución más equitativa del ingreso y de los medios de producción.	Modernizar la creación de empleo en el medio rural. Crear nuevas fuentes de trabajo en la minería.	Crear 227 100 nuevos puestos de trabajo. Reducir la tasa de desempleo de 8% a 7.5%
Nicaragua 1975-1979		Crecimiento más acelerado del empleo en el sector no-agrícola.	Crecimiento del empleo al mismo ritmo que la población (3.7% anual) y de la productividad a un 2.9% anual.

(Cuadro 25 continuación 3)

<i>Planes</i>	<i>Objetivos globales de empleo e ingreso</i>	<i>Objetivos específicos de empleo</i>	<i>Metas de creación de empleo</i>
Panamá 1970-1981	La incorporación del mayor número posible de habitantes a los sectores productivos creando oportunidades de trabajo remunerado. Extender los beneficios del crecimiento económico a todas las capas de la población, especialmente a las que por su ubicación y circunstancias se encuentran más desamparados.	Generar los empleos necesarios para mantener ocupada a los aumentos anuales de la fuerza de trabajo. Eliminar los altos porcentajes de desempleo y de las ocupaciones disfrazadas existentes.	
Panamá 1976-1980	Mejorar la distribución y la participación.	Reducir la desocupación. Absorber la mano de obra que se integre anualmente a la fuerza de trabajo. Paliar las necesidades de calificación que tiene el 38.1% de la fuerza de trabajo.	Reducir la desocupación del 6.5% al 5.5%. Crear 116 000 nuevos puestos de trabajo.
Paraguay	Elevar el nivel de ingreso de la población y proveerla de poder de compra.	Generar nuevos empleos para acrecentar significativamente las oportunidades de empleo de la mano de obra adicional que anualmente se incorpore a la fuerza de trabajo y dar ocupación productiva a la mano de obra redundante.	
Perú 1971-1975	Aumento sustancial de las oportunidades de ocupación. Distribución más equitativa del ingreso regional y personal.	Aumentar la ocupación más que el crecimiento de la población económicamente activa. Crear puestos de trabajo para los desocupados y subempleados.	Crear 1 164 000 nuevos puestos de trabajo. Reducir el desempleo equivalente de 28.5% a 16.8%.
Perú 1975-1978	Reducción significativa de los niveles de subempleo y desempleo. Redistribución de la riqueza.		
Uruguay 1973-1977			El empleo deberá crecer a un ritmo del 1.8% anual y la fuerza de trabajo al 1.1%. La productividad deberá aumentar en un 2.2% anual.

(Cuadro 25 conclusión)

<i>Planes</i>	<i>Objetivos globales de empleo e ingreso</i>	<i>Objetivos específicos de empleo</i>	<i>Metas de creación de empleo</i>
Venezuela 1970-1974	Creación de suficientes empleos para absorber los contingentes de mano de obra que anualmente se incorporan al mercado de trabajo y a la vez reducir progresivamente los niveles actuales de desocupación. Reducir el grado de marginalidad y mejorar la actual distribución del ingreso.	Reducción apreciable de la tasa de desocupación y un descenso del número de desocupados.	Creación de 597 000 nuevos empleos. Reducir la tasa de desocupación al 0.5% en 1974.

A diferencia de los planes de la década de 1960 en los que resulta difícil encontrar metas cuantitativas de empleo,⁵¹ en muchos planes de los años setenta se nota una enumeración más detallada de las metas específicas en materia de empleo.⁵²

El cuadro 26 muestra cómo los países han plasmado en metas cuantitativas el objetivo global de aumentar la cantidad y calidad de empleos. Todos han programado aumentar el empleo total a una tasa superior a la que se espera crezca la fuerza de trabajo,⁵³ lo que implica pretender absorber al menos parte de la mano de obra actualmente desempleada o subempleada.

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

El cuadro 26, refuerza la afirmación anterior respecto al hecho de que la mayoría de los planes se proponen reducir, pero no eliminar, el desempleo abierto durante el período de ejecución de los planes vigentes.

b) *Las políticas de empleo y sus instrumentos*

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

El cuadro 27 presenta una tipología genérica de las políticas de empleo de acuerdo con este criterio. Se tienen, en primer lugar, políticas que buscan mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, principalmente en el sector moderno y luego, las dirigidas a reducir el subempleo en los segmentos tradicionales del mercado de trabajo. Ambos tipos se podrían calificar como políticas específicas. En la tercera columna se listan políticas globales o genéricas que afectan, deliberadamente o no, el nivel y la calidad del empleo.

⁵¹ Generalmente, sólo se definía el monto global de incremento de la ocupación que se planteaba alcanzar.

⁵² Dadas las dificultades conceptuales y estadísticas que existen para medir el empleo y desempleo, las metas cuantitativas fijadas en esta materia necesariamente tienen un carácter especulativo. Por esta razón, estas metas normalmente se identifican con cuantificaciones de necesidades que se desearían satisfacer durante el período del plan. (Véase el cuadro 26).

⁵³ Nicaragua es una excepción en este sentido ya que se espera que ambas tasas crezcan a la misma velocidad.

Cuadro 26

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAISES): TASA MEDIA ANUAL ESPERADA DE AUMENTO DE LA FUERZA DE TRABAJO Y TASA MEDIA ANUAL PLANIFICADA DE AUMENTO EN EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD DURANTE EL PERIODO DEL PLAN^a

País	Período del plan	Fuerza de trabajo	Empleo				Tasa anual de crecimiento PGB programada	Productividad ^b	
			Total	Agrícola	No agrícola			Tasa efectiva 1970-1978	Tasa programada
					Total	Industria manufacturera			
Argentina	(1974-1977)	1.5	2.8	1.0	3.2	2.1	5.9	2.4	4.6
Barbados	(1973-1977)	1.3	3.2	-4.3	4.4	4.7	4.2		1.7
Bolivia	(1976-1980)	2.8	2.9	1.8	4.9	5.2	4.8	5.3	4.7
Brasil	(1975-1979)	3.0	3.5	-	-	5.9	10.0	9.2	6.3
Costa Rica	(1974-1978)	3.2	4.2	2.1	5.4	5.9	4.6	6.1	3.2
Chile	(1976-1981)	2.5	3.8	-	-	-	4.6	2.4	2.7
Ecuador	(1973-1977)	3.4	3.8	2.0	5.9	2.8	6.3	6.4	6.1
Nicaragua	(1975-1979)	3.7	3.7	2.7	4.7	-	3.2	3.9	2.9
Panamá	(1976-1980)	4.1	4.3	0.7	5.1	4.2	4.1	3.8	2.6
Uruguay	(1973-1977)	1.1	1.8	0.8	2.0	1.9	2.6	1.9	2.2
Venezuela	(1976-1980)	-	-	0.7	-	5.8	4.8	5.8	-

Fuente: Planes nacionales de desarrollo.

^aTasas anuales compuestas.

^bProducto geográfico bruto por persona empleada.

Cuadro 27

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TIPOS DE POLITICAS DE EMPLEO

<i>Políticas para mejorar el funcionamiento del mercado</i>	<i>Políticas para reducir el subempleo en sectores tradicionales e informales</i>	<i>Políticas globales que afectan el nivel y calidad del empleo</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios de colocación y bolsas de trabajo. <ol style="list-style-type: none"> a) Registros actualizados de personal b) Acción en escuelas secundarias y poblaciones marginales. c) Vinculación interregional de servicios de colocación. 2. Capacitación y sistemas de formación profesional y técnica. <ol style="list-style-type: none"> a) Ampliar radio de acción a sectores desocupados. b) Contar con mecanismos de seguimiento y evaluación de la capacitación. c) Contar con proyecciones de tipo y cantidad de personal calificado. 3. Programas de empleo de emergencia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas en sector rural tradicional. <ol style="list-style-type: none"> a) Reforma agraria, colonización restrictivas al desuso potencial de la tierra.^a b) Política de ciencia y tecnología agropecuaria. 2. Políticas en sector informal urbano. <ol style="list-style-type: none"> a) Generación de empleo productivo al interior del sector informal. b) Facilitar acceso a mercados y recursos productivos. c) Orientación de la demanda estatal hacia el sector informal. d) Promover la organización del sector. e) Mayor acceso al crédito. f) Mayor capacitación. g) Acceso a tecnología adecuada. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas de distribución del ingreso y el patrimonio. <ol style="list-style-type: none"> a) Política tributaria. b) Programas sociales. c) Fijación de precios. d) Política salarial. e) Redistribución activos. 2. Política crediticia y tributaria. <ol style="list-style-type: none"> a) Tasa de interés. b) Excenciones de impuestos. 3. Política hacia el sector externo. <ol style="list-style-type: none"> a) Efecto sobre tasa de crecimiento. b) Efecto sobre estructura productiva. c) Efecto sobre tecnología utilizada. 4. Inversión pública. <ol style="list-style-type: none"> a) Estructura inversión sectorial. 5. Legislación laboral. <ol style="list-style-type: none"> a) Imposiciones sociales. b) Normas para indemnización y despido. 6. Política tecnológica. <ol style="list-style-type: none"> a) Creación de tecnologías apropiadas. b) Regulación flujo tecnología importada.

^aEsta política también podría catalogarse de global por la multiplicidad de objetivos que persigue.

En prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, se han utilizado en mayor o menor grado, los mecanismos e instrumentos de política descritos en el cuadro 27. A modo de referencia se hará una breve revisión de la forma en que los planes de desarrollo incorporan y dan prioridad a estos diversos tipos de política.

i) *Políticas para mejorar el funcionamiento del mercado.* Se plantean como objetivo fundamental disminuir el desempleo friccional, mejorando el nivel de información y la movilidad del trabajo. La preocupación por este problema —como ya se dijera— surge, fundamentalmente, del diagnóstico efectuado en la década de 1960 respecto a los problemas que generaban desempleo.

Como se puede notar en el cuadro 28, la casi totalidad de los países analizados se proponía aumentar la capacitación de la mano de obra y los servicios de colocación, en general bajo la responsabilidad de los ministerios de trabajo con la colaboración de los gobiernos estatales y municipales y de los ministerios de educación y economía.

Los servicios de colocaciones y bolsas de trabajo se han planteado como objetivos: a) incrementar la movilidad de la fuerza de trabajo empleada; b) atender a las expectativas de quienes buscan trabajo por primera vez y de los residentes en áreas urbanas marginales, que por su origen rural o su situación educacional y de formación profesional son más afectados por la falta de información y otros problemas de acceso a los mercados de trabajo; c) reducir las trabas institucionales al mercado de trabajo aumentando la participación laboral de la mujer; d) facilitar las vinculaciones entre los mercados regionales de trabajo; y e) facilitar el acceso a oportunidades de trabajo estacional a trabajadores rurales migrantes.⁵⁴

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

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

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

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

⁵⁴En algunos países estos beneficios se extendieron a la migración ocupacional fronteriza (estacional) entre países limítrofes.

Cuadro 28

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAÍSES): TIPOS DE POLÍTICAS DE EMPLEO POR PAÍSES^a

<i>País (plan)</i>	<i>Políticas para mejorar el funcionamiento del mercado</i>	<i>Políticas para superar o actuar en mercados de empleo segmentados</i>	<i>Políticas globales que afectan el nivel y realidad del empleo</i>
Argentina (1974-1977)	Implementación de servicios de colocación para una más adecuada captación del mercado laboral en todo el país. Facilitar el acceso al mercado mediante capacitación y recapitación. Implementación de un conjunto de investigaciones sobre el tema. Reactivación del servicio nacional de empleo.	Instrumentos que permiten a la pequeña y mediana empresa nacional acceder a equipamiento, tecnología y mercados que les facilite participar en el proceso de incrementos de productividad.	Planes de vivienda, salud y educación.
Bolivia (1976-1980)	Educación básica extensiva nacional de promoción de mano de obra (FOMO). Educación técnica formal. Formación profesional no formal.	Favorecer la reelección de proyectos intensivos en mano de obra en aquellos sectores cuya tecnología permita la sustitución de capital por trabajo. Formación, fomento y difusión de cooperativas urbanas de autogestión. Ampliación de los servicios de extensión agrícola.	Coordinación plan nacional y educación. Mecanismos complementarios de tributación fiscal que favorezcan o incentiven a empresas nacionales a incorporar contingentes considerables de mano de obra. En el caso de grandes proyectos se eliminarán las tasas preferenciales de interés que incentiven el uso de capital. Expansión de la capacitación de productos no tradicionales intensivos de mano de obra. Creación de empleo rural a través de obras de infraestructura.
Brasil (1972-1974)	Adiestramiento de la mano de obra.	Crecimiento de las industrias tradicionales a tasas que se acerquen gradualmente al crecimiento del PIB.	Mejor aprovechamiento geoeconómico de los recursos humanos en la zona semiárida del nordeste. Industria de la construcción debe tener la función de absorber mano de obra. Estímulo de colonización y expansión de la frontera económica. Desestímulos y estímulos para incentivar el uso de mano de obra.

(Cuadro 28 continuación 1)

<i>País (plan)</i>	<i>Políticas para mejorar el funcionamiento del mercado</i>	<i>Políticas para superar o actuar en mercados de empleo segmentados</i>	<i>Políticas globales que afectan el nivel y realidad del empleo</i>
Brasil (1975-1978)	Calificar a los recursos humanos		Asegurar la mantención continuada del crecimiento económico. Continuar la expansión de la frontera económica, especialmente agrícola. Evitar subsidios al uso de capital físico.
Colombia ^b (1975-1978)		Subsidios y estímulos a la pequeña y mediana industria. Programa de Desarrollo Integral Rural: Investigación y difusión de tecnología; Créditos; Mercadeo; Inversiones e infraestructura.	
Chile (1976-1981)	Capacitación laboral		Rebajas en las cotizaciones previsionales. Subsidio a la contratación de la mano de obra adicional (50% del sueldo mínimo). Programa de empleo mínimo. Establecimiento de una tasa de interés real que refleje al costo alternativo del capital. Política cambiaria que encarezca la maquinaria importada.
Ecuador (1973-1977)	Mejor planteamiento en la educación formal.	Reforma agraria	Estricto control en el uso de tecnología de producción y análisis del proceso de cambio tecnológico, especialmente en sectores con altos niveles de desocupación.
El Salvador	Establecimiento de un sistema nacional para la capacitación de los trabajadores.		Inversión pública con efectos multiplicadores. Redistribución del ingreso y activación de la demanda. Política nacional de productividad. Desalentar actividades intensivas en el uso de capital.

(Cuadro 28 conclusión)

<i>País (plan)</i>	<i>Políticas para mejorar el funcionamiento del mercado</i>	<i>Políticas para superar o actuar en mercados de empleo segmentados</i>	<i>Políticas globales que afectan el nivel y realidad del empleo</i>
Panamá			Colonización. Recuperación de tierra. Programas de vivienda y créditos. Obras de infraestructura.
Perú (1971-1975)	Extensión de la educación. Programa de empleo y capacitación para jóvenes. Estudios de desarrollo sectorial de empleo. Incentivos y ampliación del cupo para entrar a carreras de primera prioridad. Adecuación de la capacitación a demandas del mercado. Medidas para reducir la "fuga de talentos". Programas de orientación para migrantes. Programas de reconversión ocupacional.		Programas de seguridad e higiene en el trabajo.
Perú (1975-1978)	Ampliación servicios de capacitación. Calificación profesional a jóvenes desocupados. Colocación de trabajadores e información sobre el mercado.	Fortalecer la artesanía. Programas intersectoriales para articular la dinámica urbano-industrial. Dinamizar a la periferia. Apoyar crecimientos de centros urbano-industriales de tamaño intermedio.	Aumentar producción agropecuaria. Rápido crecimiento del sector construcción. Empleo como criterio básico en el diseño y evaluación de proyectos.

^aSe han revisado solamente las secciones sobre "política de empleo" y "políticas de recursos humanos" que figuran en los planes. Evidentemente hay, o puede haber, gran número de políticas globales no consideradas que afectan directa o indirectamente la variable empleo.

^bNo hay política explícita ni política en recursos humanos.

La casi totalidad de los países han planteado que "la política ocupacional se concibe condicionada por la necesidad de homogeneizar la estructura global de la producción, según el nivel tecnológico estimado más satisfactorio, lo que supone un doble esfuerzo de reducción de los actuales desniveles sectoriales en la productividad del trabajo y el logro de una efectiva elevación del nivel educativo y técnico de la fuerza de trabajo".⁵⁵ Así, Argentina (1974-1977), Bolivia (1976-1980), Brasil (1972-1974), Colombia (1975-1978) y Perú (1976-1978) se propusieron programas destinados a apoyar en los campos técnico, financiero y de mercadeo a la pequeña industria. Estos programas han abierto el camino para otros, específicamente destinados a mejorar las condiciones de trabajo en el sector informal urbano y en el campesinado tradicional.

En esta dirección se pueden mencionar: los programas de desarrollo rural integrado de Colombia que atendieron a los sectores rurales más afectados por el subempleo, dando acceso a los campesinos al crédito, a la tecnología apropiada y facilidades de comercialización; los programas de fortalecimiento de la artesanía del Perú; el fomento de las cooperativas de producción en Bolivia; y los programas de colonización para asentar campesinos sin tierra, o regularizar la tenencia precaria, impulsados en Brasil, Bolivia y Costa Rica.

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

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

Las políticas globales que aparecen en el cuadro 27 pueden repercutir en el nivel de empleo, al afectar cinco variables claves: los precios relativos del trabajo y el capital; el nivel de la demanda agregada; la composición de dicha demanda y la estructura de la producción; la distribución de los activos productivos entre los individuos; y el ritmo de avance tecnológico.

Así, la experiencia reciente de la política económica aplicada en Chile ha tratado que el costo relativo de los factores de la producción no frene la contratación de mano de obra en el sector privado. Por una parte, medidas como el cambio en el financiamiento del costo de la seguridad social y otras prestaciones sociales que usualmente se hacían recargando en cierto porcentaje la nómina de salarios e, incluso, la introducción de un subsidio a la contratación de trabajadores, han determinado una rebaja en el costo de la mano de obra. Por

⁵⁵ República de Venezuela, CORDIPLAN, *IV Plan de la Nación, 1970-1974*, p. 12.

otra, la elevación de la tasa de interés real y la eliminación de diversos subsidios al capital, han encarecido el costo relativo de este factor. No obstante, la tasa de desempleo abierto del país es de las más altas de la región. La explicación de esta paradoja podría encontrarse en una muy baja elasticidad de sustitución entre factores, particularmente en el sector moderno; en un nivel todavía bajo del coeficiente de inversión; y en los efectos de una rápida modernización, como consecuencia de la apertura externa adoptada por el país.

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

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

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

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

No obstante la claridad de este último objetivo, no parece que él haya permeado a los organismos de investigación científica y tecnológica de los países de la región ni a las instituciones gubernamentales encargadas de regular el flujo de tecnología. Los primeros han volcado su esfuerzo hacia investigaciones tecnológicas ligadas al aprovechamiento de recursos naturales nacionales o al ahorro de recursos escasos, más que al diseño de técnicas que hacen uso intensivo de mano de obra. Los segundos se preocuparon de reducir el costo de adquisición de la tecnología importada más que de regular el ingreso de técnicas teniendo en vista su efecto en el empleo.

3. Algunas lecciones de la experiencia

Podría decirse que la década de 1970 presenció una creciente preocupación por reducir el desempleo y el subempleo de la fuerza de trabajo y por aplicar políticas específicas en esa dirección. Sin embargo, como lo revela el cuadro 29, hacia finales de la década la situación distaba de ser satisfactoria, y era francamente grave en varios países en que la tasa de desocupación abierta superaba el 10%. Situaciones menos serias pero dignas de preocupación se observaban en otros tres casos en que las tasas eran superiores a 5%. Sólo Argentina, Costa Rica, Paraguay y Venezuela presentaban tasas de desempleo normales. Lo anterior, por cierto, no tiene en cuenta la situación del subempleo, para el cual no existen estimaciones recientes.

Cuadro 29

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAISES): TASAS DE DESOCUPACION^a

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

Fuente: CEPAL/Naciones Unidas, *Estudio Económico de América Latina, 1978*, volúmenes I y II.

^aPorcentajes.

^bJulio-diciembre.

^cEnero-junio.

^dSólo Zona Metropolitana.

^eTasa de desocupación no agrícola.

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

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

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

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

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

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

En algunos países se ha atribuido a los ministerios del trabajo la responsabilidad de la planificación y las políticas de empleo. Sin embargo, estos ministerios tienen facultades legales y de ejecución solamente sobre las políticas clasificadas como de mejoramiento del mercado de trabajo. Sin embargo, en general carecen de atribuciones e instrumentos para reducir el subempleo en los segmentos atrasados del mercado de trabajo y, menos aún, para actuar sobre las políticas macroeconómicas. A estas limitaciones institucionales se añaden dos consideraciones de hecho: las autoridades del ministerio están usualmente absorbidas por otros problemas, como la negociación colectiva y la solución de

conflictos, quedando el desempleo como segunda prioridad. Por otra parte, estos ministerios carecen generalmente de medios técnicos y materiales para cumplir con una tarea sustantiva en este campo.

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

D. LAS POLITICAS MONETARIAS

1. Sus objetivos

De la revisión de los planes que diferentes países de la región realizaron en el transcurso de la década de 1970 surgen como los objetivos privilegiados el equilibrio interno, particularmente del nivel de precios, el logro de un adecuado grado de liquidez y el control de la expansión de los medios de pago. Todos ellos se plantean con el fin de reducir el ritmo inflacionario, o bien para mantener bajo control dicho ritmo.

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

De otra parte, en sólo tres de los planes revisados,⁵⁶ se observa una preocupación expresa por poner de relieve la coherencia de la política monetaria propuesta con los objetivos generales del plan, no obstante que en todos se encuentran referencias destacadas a la importancia del crédito para los sectores y regiones prioritarios en la estrategia.

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

En relación con los tres casos indicados, debe señalarse que una de las preocupaciones primordiales que aparece consiste en asegurar que la política monetaria propuesta sea coherente con otras políticas específicas, especialmente las de precios, producción, inversión y empleo, y con la evolución de la balanza de pagos.

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

⁵⁶Perú, Ecuador y Costa Rica.

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

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

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

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

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

ii) mantener la estabilidad preexistente, como en Paraguay.

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

i) fortaleciendo el papel del Estado, como Perú;

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

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

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

3. Las medidas de política y los instrumentos contenidos en los planes

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

De otra parte, resalta como una preocupación general en los planes examinados, la orientación de los recursos crediticios hacia las actividades

consideradas prioritarias, tanto desde el punto de vista económico como social. Para ello se plantea explícitamente cuáles son los sectores de interés y se establecen tratamientos preferenciales a la dotación de recursos tanto de los organismos públicos de fomento, como de la banca privada, determinándose tasas de interés, redescuentos y plazos más favorables. Complementariamente, los recursos provenientes de la liberación de mínimos condicionados, se orientan fundamentalmente a las áreas de interés. De igual forma se establecen criterios diferenciados para la aplicación de toques de cartera y de depósitos previos de importación, todo lo que es congruente con los objetivos del plan.

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

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

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

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

4. La tipología de las políticas monetarias expuestas en los planes de acuerdo con el instrumental propuesto

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

En este sentido pueden mencionarse los siguientes:

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

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

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

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

El segundo grupo privilegia las medidas relacionadas con el trato preferencial a las actividades consideradas prioritarias, es decir, tasas de interés,

plazos, tasas de crecimiento, orientación de los recursos provenientes de la liberación de mínimos condicionados, etc.

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

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

5. Los aspectos institucionales de la política

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

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

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

6. Previsión en los planes de la ejecución y control de la política monetaria

Este es, sin lugar a dudas, el punto más débil de los analizados en los planes. En efecto, en sólo tres de ellos se encuentran referencias específicas al respecto.⁵⁷ En un caso, se establece la determinación de realizar presupuestos monetarios obligatorios e indicativos según se trate de la autoridad monetaria o de la banca privada. En otro, se presenta un programa detallado del crecimiento de la

⁵⁷Paraguay, Perú, Brasil (II Plan).

emisión por componentes y, finalmente, en un tercero se determinan claramente las responsabilidades en las áreas de formulación, ejecución, control y evaluación de la política monetaria, mencionándose cada una de las instituciones encargadas de estas tareas.

7. Las políticas monetarias aplicadas en la década

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

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

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

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

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

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

Dentro de este cuadro cabe destacar la atención preferencial prestada a las medidas orientadas a controlar o atenuar las presiones inflacionarias. A partir de este punto, se establece la aplicación de diversos instrumentos directos e indirectos para asegurar el crecimiento deseado de los medios de pago. Dichas

medidas apuntan a la mayor flexibilización de las tasas de interés, con el fin de incentivar el ahorro y neutralizar los efectos inflacionarios, establecer tasas de redescuento selectivas, manejar las tasas de encaje bancario, fijar selectivamente topes de cartera y emitir bonos gubernamentales para captar dinero privado. También se observa gran preocupación por reducir el déficit fiscal financiado habitualmente con recursos provenientes del Banco Central.

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

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

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

8. Ilustración de la política monetaria aplicada en un país

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

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

En efecto, el Banco Central comenzó a desempeñar un papel más activo, fortaleciendo la presencia del Estado. Se definieron en términos más precisos las funciones de otras instituciones, tales como el Banco Nacional de Fomento, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Corporación Financiera Nacional, dotándolas de los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en los lineamientos generales del Plan.

De otra parte, se establecieron mecanismos destinados a encauzar recursos crediticios, tanto públicos como privados, hacia los proyectos de los sectores considerados como prioritarios.

El Banco Central fue naturalmente el organismo responsable de la ejecución de esas políticas. Lo hizo tomando medidas para:

a) controlar la expansión de los medios de pago y cautelar el equilibrio interno amenazado por la monetización de divisas provenientes de las exportaciones petroleras;

b) orientar el crédito hacia los sectores productivos, modificando la tendencia anterior que privilegiaba a las actividades comerciales.

La cautelación del equilibrio interno, se buscó mediante los siguientes instrumentos:

i) aumento de las tasas de encaje bancario legal mínimo para los depósitos a la vista;

ii) establecimiento de topes de cartera, tasas máximas de expansión para las operaciones activas de los bancos privados;

iii) realización de operaciones de mercado abierto, consistentes en la emisión de bonos de estabilización y aceptaciones bancarias, las cuales tuvieron un significativo efecto en la captación de dinero en manos del público;

iv) fijación de depósitos previos de importación; y

v) participación en el mercado de compraventa de divisas.

De estas medidas, la fijación de depósitos previos de importación sólo logra tener un efecto transitorio.

De otra parte, el Banco Central estableció los siguientes mecanismos para orientar el crédito:

i) liberación del 50% del encaje mínimo legal sobre los depósitos a plazo de la banca privada para ser utilizado en la concesión de créditos a los sectores agropecuarios, industrial, minero y artesanal en plazos no inferiores a 4 años;

ii) empleo de los mecanismos de redescuentos y anticipos, fijando tasas de interés diferenciadas para favorecer a los sectores productivos y a las actividades de exportación;

iii) fijación de tasas de interés activas preferenciales para los sectores productivos;

iv) discriminación de la fijación de topes de cartera para créditos, privilegiando los sectores prioritarios para el plan.

En relación con estos puntos cabe señalar que las tasas de interés llegaron, en algunos años, incluso a ser negativas en términos reales, lo cual unido al incremento de los salarios, modificó la relación de precios entre el capital y la mano de obra, favoreciendo las actividades que hacen uso intensivo de capital en desmedro de la mano de obra. Todo esto constituyó un factor negativo para los objetivos de empleo perseguidos por el plan.

9. Inserción de la política monetaria en el proceso de planificación

En general, puede afirmarse que la política monetaria se encuentra fuertemente influida por consideraciones coyunturales, lo cual hace difícil la previsión de perspectivas de mediano plazo en los planes. Lo anterior se traduce, además, en la carencia de mecanismos institucionales suficientemente desarrollados como para permitir una ejecución fluida comparable con las postulaciones que en este orden se plantean.

Lo clásico en este sentido es que la política monetaria sea fijada por las secretarías de hacienda y por los bancos centrales, teniendo en cuenta con alta ponderación, objetivos y situaciones de corto plazo. Sin perjuicio de lo anterior, se puede observar que buen número de países tienen cuerpos colegiados, usualmente llamados juntas monetarias o consejos monetarios, encargados de fijar la política en ese ámbito. Tales cuerpos están constituidos generalmente por representantes de diversos ministerios y organismos del estado, incluyendo el

ministerio u oficina de planificación, y presididos por el presidente del banco central o el ministerio de hacienda.

En algunos casos el ministro de planificación no tiene representación en la junta o consejo monetario⁵⁸ pero, en todo caso, el hecho más determinante en ese sentido es que el ministerio de planificación normalmente no funciona como secretaría técnica de dichos órganos colegiados. Aunque no se ha podido determinar con exactitud parece ser que, en la gran mayoría de los casos, esas funciones son cumplidas por el cuerpo técnico del banco central o del ministerio de hacienda. Ello hace que los estudios previos, la preparación de antecedentes y de opciones de política que la junta monetaria trata, se asignan a instituciones cuya preocupación inmediata no son los objetivos y estrategias generales de desarrollo, sino la preservación de los equilibrios de corto plazo.

Consecuentemente, se encuentran pocas alusiones explícitas en los planes a la tarea de evaluación y control de la política monetaria como tarea imbricada con la de planificación, y no aparecen mecanismos de control a los que esté asociado el ministerio respectivo.

Pese a que buen número de los planes encaminados asigna alta prioridad a los objetivos de distribución del ingreso, el tema obtiene una atención relativamente menor en lo que se refiere a metas e instrumentos explícitos. Por otra parte, en la mayoría de los países de la región la información disponible sobre las variables pertenecientes a este campo es reducida, en comparación con otras variables macroeconómicas. Ello puede explicar en parte el menor detalle con que se las trató en los planes, y esto último, a su vez, coadyuva a la persistencia de esa característica de poca información. Tal situación se refleja en las páginas que siguen, de las que surge con claridad la urgente necesidad de aumentar la atención brindada a este tema en los planes y políticas de la región.

E. LA POLÍTICA DE INGRESOS Y PRECIOS

1. Sus objetivos

La mayoría de los planes examinados menciona explícitamente el objetivo de aumentar los salarios reales de los trabajadores. Por otra parte, vistas las condiciones inflacionarias existentes durante la década de los años setenta, no sorprende que contemplen aumentos de salarios acordes con los incrementos de productividad, poniendo especial cuidado en que ello no genere presiones inflacionarias. De igual forma se destacan objetivos vinculados al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de escasos recursos, a través de la reducción del desempleo y el subempleo y con la mantención de un clima de paz social.

En los planes de Argentina, Colombia y Perú hay referencias explícitas al objetivo de modificar la estructura de distribución del ingreso, mejorándola en favor de los sectores sociales y regiones más desfavorecidas, aunque en algunos de estos casos las metas en materia de salarios reales, al acotarse por los incrementos de productividad, no alcanzan por sí solas a mejorar la participación del total de salarios en el ingreso nacional.

⁵⁸ Véanse los planes de Argentina, Colombia y Perú.

2. Las políticas e instrumentos propuestos en los planes

Hay bastantes similitudes en las políticas e instrumentos propuestos en los planes revisados. Ellos difieren básicamente en el énfasis y detalle con que se los aborda. En este sentido, se aprecia una atención especial al aumento de la cobertura y a la calidad de los servicios sociales, a la aplicación de una política selectiva de control de precios dirigida a los productos considerados básicos o de primera necesidad y a los sectores en que operan monopolios.

De igual manera, es necesario mencionar la preocupación por mejorar la comercialización de los productos agropecuarios, y la creación de nuevas fuentes de trabajo.

Otro campo de atención ha sido el tema del diseño y del manejo de una política tributaria coherente con los objetivos de mejoramiento de los sectores de más bajos ingresos. En cuanto a esto, los planteamientos van desde el mejoramiento de la eficiencia del sistema de recaudación y la ampliación de la base tributaria hasta el establecimiento de una estructura impositiva de carácter progresivo.

En el caso de los países que manifiestan intenciones de modificar la estructura de distribución del ingreso, existe un mayor nivel de detalle en las medidas propuestas. En cuanto a las remuneraciones, ellas hacen hincapié en primer término en la necesidad de mantener el poder adquisitivo de los trabajadores, previendo mecanismos de reajuste automático conforme al alza del costo de vida. También se plantean medidas orientadas a ampliar la cobertura del régimen de salario mínimo y a atenuar las disparidades de las remuneraciones entre los sectores sociales y entre las regiones.

Respecto de los servicios sociales de responsabilidad del gobierno, se presta particular atención a la ejecución de programas específicos de vivienda, salud y educación. En este último punto se destacan las referencias al mejoramiento y a la mayor amplitud de la educación primaria y vocacional.

Las medidas complementarias de las ya anotadas se relacionan con la política de control de precios de los artículos esenciales, el uso selectivo de los subsidios, la ampliación y reforzamiento del sistema de seguridad social, etc.

Por último, vinculados al empleo aparecen, aunque sin mayor detalle, políticas destinadas a incentivar actividades regionales, por ejemplo, a través del fomento de agroindustrias y otros.

3. Los aspectos institucionales de la política

Este punto aparece escasamente mencionado en los diversos planes. Tan sólo en el caso de dos países es posible encontrar referencias a este aspecto. Ellas se relacionan con la creación de una comisión nacional de precios, ingresos y nivel de vida (Argentina) y con la implantación de un sistema de remuneraciones para el sector público y un sistema intersectorial de regulación, control y fijación de precios internos y de productos importados (Perú). A esto se agregan, en el caso del último país mencionado, algunos decretos y leyes para normar la extensión del régimen de salario mínimo, la reducción de los costos de comercialización, la propaganda, las regalías y las marcas de algunos productos considerados de interés para la política de precios.

4. Relación entre la planificación y las políticas de precios e ingresos

Aspectos de ejecución

Las secciones anteriores sobre objetivos, instrumentos y aspectos institucionales de las políticas de precios e ingresos corresponden a la visión que en promedio resulta de la lectura de los planes de la década. Una fuente complementaria de información, muy actualizada, la constituye la encuesta realizada por el ILPES, ya mencionada, que arroja datos correspondientes a la situación del año 1979, y que muestra cierta evolución respecto de la década en su promedio. (Véase el cuadro 30.)

En dicha encuesta los organismos de planificación dan cuenta de la política de precios y salarios que rige para los sectores público y privado. En general, se hace hincapié en que los precios son fijados por el mercado. En algunas de las respuestas no se establecen limitaciones a la afirmación anterior, mientras que en otras se mencionan criterios muy restrictivos para la interferencia estatal en ese sentido, tales como la existencia comprobada de situaciones de *dumping* o la conveniencia de controlar una gama reducida de productos esenciales.

En relación con los salarios, éstos son fijados por el mercado en el caso del sector privado, limitándose el Estado al establecimiento de salarios mínimos y a su reajuste a base de cambios en el índice de precios al consumidor. Desaparece de este modo la sanción legal para que los cambios en la productividad estén incorporados en los aumentos salariales.

Según las encuestas, es muy limitada la participación de las oficinas y ministerios de planificación en el campo de los precios y los salarios. En menos de la cuarta parte de las respuestas recibidas hay mención al tipo de participación, que en algunos casos se limita a proporcionar estudios y antecedentes a comisiones *ad-hoc*.

AMERICA LATINA (11 PAISES): POLITICAS DE PRECIOS Y SALARIOS

Argentina

Hay completa libertad de precios y fijación de salarios mínimos.

Brasil

Precios en general libres, excepto para los artículos de primera necesidad. Se formó recientemente la Coordinadora de Precios y Abastecimientos, vinculada a SEPLAN, a cargo del control de precios y abastecimiento.

El gobierno fija el salario mínimo, el salario del sector público y sus tasas de reajuste. SEPLAN hace estudios para calcular los reajustes. Junto con el Ministerio de Trabajo fija los salarios mínimos.

Bolivia

El gobierno, en general, no interviene.

Colombia

Fijados por el mercado. Hay un Consejo Nacional de Salarios el que asiste a la DNP en carácter de asesor.

Costa Rica

En general, existe el libre mercado, con excepción de algunos controles de precios de artículos esenciales y de la fijación del salario mínimo.

Chile

Precios libres. El Estado sólo interviene en caso de monopolio o *dumping*. Salarios libres. Negociación colectiva, con reajuste mínimo equivalente al aumento del IPC.

Ecuador

Algunos precios son controlados. Decide la Superintendencia de Precios, independiente de JUNAPLA.

Salarios —Representante de JUNAPLA en el Consejo Nacional de Salarios. Sin embargo, la ingerencia en las políticas es limitada pues el mercado tiene el papel más importante.

Guatemala

Las fuerzas del mercado determinan los precios.

Panamá

Precios regulados por la Oficina de Regulación de Precios. Salarios fijados para el sector público y el salario mínimo fijado para el sector privado.

Paraguay

Las políticas son establecidas por el Consejo Nacional de Coordinación Económica, siendo el mercado el factor principal. La Secretaría Técnica de Planificación no participa en la determinación de los precios de apoyo a los productores ni de los precios y tarifas del sector público. Tampoco participa en la fijación de los salarios mínimos.

México

Políticas de precios: control selectivo de precios y precios de garantía. En salarios, fijación de mínimos. Las políticas de precios están a cargo de la Secretaría de Comercio. Salarios a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y de la Comisión de Salarios Mínimos.

Fuente: ESNPALC.



Capítulo IV

EL DESARROLLO REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO

En buena medida, las observaciones y los comentarios más generales y de carácter teórico sobre el estado de la planificación regional en América Latina, fueron hechos en un documento reciente del ILPES.¹ El mismo documento es presentado también en esta oportunidad y ello posibilita consecuentemente centrar la argumentación de este capítulo en situaciones de tipo más factual. No obstante, es conveniente llamar la atención hacia el hecho de que una cabal comprensión acerca de la situación de la planificación regional en América Latina, sus problemas y potencialidades, exige una revisión, por parte del interesado, del documento aludido.

En este capítulo se intentará sacar a luz la situación vigente de la planificación del desarrollo regional a partir del examen de algunos elementos singulares que reflejan el nivel de actividad de esta forma de planificación y sobre la base de la evidencia observable en un cierto número de países, como se puede apreciar en el cuadro anexo.

Los elementos a los que se hace referencia tienen que ver con la génesis de la actividad, con la regionalización, con el sistema de planificación regional, con la naturaleza y alcance de las estrategias de desarrollo propuestas y, finalmente, con las políticas económicas y de otra naturaleza más frecuentemente usadas.

A. LOS ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

Los primeros intentos de planificación regional en América Latina se centraron en la elaboración de programas para hacer frente a problemas específicos de cobertura subnacional. En la mayor parte de los casos, estos programas se formularon y ejecutaron en forma separada de los procesos nacionales de planificación, e incluso en algunos, sin que éstos últimos existieran. Se trata, por consiguiente, de intentos que pueden ser considerados como casos de planificación intrarregional.

¹ ILPES, *La planificación del desarrollo regional en América Latina*, presentado al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional (Bogotá, 17 al 21 de septiembre de 1979).

Entre estos antecedentes de planificación regional en los países latinoamericanos, es posible identificar dos tipos principales: a) la planificación de cuencas hidrográficas, y b) la planificación de "regiones-problema".

Ejemplos de planificación de cuencas hidrográficas son las llevadas a cabo por la Superintendencia del Valle del San Francisco en Brasil (desde 1948), por la Corporación Autónoma Regional del Cauca en Colombia (desde 1960), por la Comisión del Papaloapan en México (desde 1947), y por la Comisión de Estudios para el Desarrollo del Guayas en Ecuador, todos bajo la influencia de la experiencia de la Autoridad del Valle del Tennessee.

Algunos de los organismos creados con tal finalidad, se han incorporado posteriormente al sistema nacional de planificación y, en varios casos, pasaron a cumplir una función importante en ellos.

El segundo tipo, se refiere a programas definidos con el propósito de hacer frente a un problema específico que involucra, exclusiva o principalmente, a una determinada unidad subnacional. Como ejemplos connotados pueden mencionarse, por una parte los problemas sociales localizados y, por otra, la disponibilidad de recursos naturales importantes en regiones relativamente vacías.

La experiencia del Nordeste de Brasil es uno de los ejemplos más destacados del primer caso. La actividad de planificación se inició con la constitución en 1959 del Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GTDN) y condujo, posteriormente, a la creación de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE); organismo que desde entonces ha cumplido funciones en la elaboración y ejecución de los planes y políticas para la región.

Como ejemplo del segundo caso, cabe destacar la experiencia cumplida en la Guayana venezolana a partir de la creación, en 1960, de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG).

Al margen de este tipo de programas de planificación intrarregional en el caso latinoamericano cabe hacer referencia a algunos proyectos de envergadura nacional cuya ejecución ha tenido claras implicaciones regionales. Entre los ejemplos más relevantes cabe destacar la carretera marginal de la selva, que fue concebida con el propósito de integrar la vasta región de la selva al espacio nacional peruano; la fundación y construcción de Brasilia inspirada, principalmente, en el propósito de lograr una efectiva interiorización de la frontera económica brasileña; y el surgimiento de la ciudad de Córdoba como un importante centro industrial interior a partir de políticas sectoriales impulsadas por el gobierno nacional.

Frente a estas experiencias de planificación intrarregional es posible observar que con alguna posterioridad —en particular desde comienzos del decenio de 1960—, se inicia un proceso que persigue insertar los programas de desarrollo regional en el contexto del proceso general de planificación del país. Con ello se inicia una etapa que podríamos denominar como de planificación interregional o de planificación regional a escala nacional.

Esta etapa se vincula a las actividades que se llevaron a cabo en el período del auge del proceso de elaboración de planes en la mayor parte de los países latinoamericanos. En efecto, el análisis de esta etapa muestra que la profundización de los diagnósticos llevó paulatinamente a una percepción más nítida de los problemas regionales que afectaban a los respectivos países, agudizados, adicionalmente, por las consecuencias espaciales del proceso de industrialización.

Entre ellas cabe destacar la concentración espacial de la población y de las actividades y la agudización de las disparidades regionales. Este proceso culmina con la proposición de estrategias y planes regionales a escala nacional.

B. LA REGIONALIZACION

Una característica esencial de la planificación regional del desarrollo es su referencia intrínseca a una forma particular de diferenciación del territorio nacional, sea en función de una sección específica de él (planificación del desarrollo de una región en particular), sea en función de una división de todo el país (planificación regional a escala nacional). La lógica subyacente en el uso diferencial del espacio —en contraste con su no consideración o con su consideración como un todo homogéneo— resulta de la heterogeneidad territorial de las estructuras y sistemas ecológicos, económicos y sociales que se observa en cualquier país y de la necesidad, en consecuencia, de contar con criterios válidos para diseñar y aplicar políticas de desarrollo que incorporen y tengan en cuenta precisamente tal heterogeneidad.

Desde este punto de vista, la regionalización del territorio se constituye en un factor determinante en cuanto a la ejecución de políticas de desarrollo regional, si bien las regiones de planificación no necesariamente tendrán que ser definidas como categorías geográficas parcial o completamente distintas de la división político-administrativa vigente. Puesto en otros términos, el uso de categorías espaciales de tipo subnacional constituye una condición necesaria, pero no suficiente, de la planificación regional.

Desde otro punto de vista, habría que señalar que el esfuerzo de regionalización en América Latina no siempre se ha planteado como una forma de dar expresión territorial a las políticas de desarrollo; en algunos casos, la regionalización ha sido puesta al servicio, exclusivo o no, de la administración y gobierno interior del Estado, como una base territorial más eficiente que el legado de la división provincial. Resulta paradójico observar que precisamente los casos en los cuales la regionalización se encuentra más institucionalizada y consolidada corresponden exactamente a los países en que el interés por la regionalización se ha manifestado más como un asunto de administración interior que de planificación propiamente tal.

Las propuestas de regionalización en América Latina han tenido, por lo general, poco éxito desde el punto de vista de su institucionalización formal. Los programas de desarrollo regional a escala nacional hoy día en vigor, se apoyan en una gama muy amplia de formas territoriales. En el citado documento del ILPES, se adelantaron algunos elementos explicativos en relación con las dificultades prácticas de las propuestas de regionalización, y en particular se hizo mención a la artificialidad de ciertas propuestas y a los escollos políticos (tanto dentro de la administración pública como de la administración interior) que aparecieron al intentar su realización.

Uno de los ejemplos más sobresalientes de regionalización plenamente institucionalizada es el de Chile. Dado que la asignación de recursos descansa principalmente en el mecanismo de mercado aparecería como contradictorio el hecho de la existencia de una regionalización, generalmente considerada un

instrumento básico de planificación regional. La aparente paradoja se diluye sin embargo cuando se observa —como se anotó en líneas anteriores— que en este caso es la modificación del sistema de administración y gobierno interior, más que la planificación del desarrollo, la fuerza que opera detrás de la propuesta de regionalización.

De todas formas, el hecho es que el país ha sido dividido en trece regiones, estando tal división sancionada legalmente mediante el decreto ley 575/74. Es justo señalar, no obstante, que la regionalización de Chile se remonta a 1967, proceso que los sucesivos gobiernos han apoyado con menor o mayor fuerza. Se trata en este caso de una situación de ajuste continuo durante una década, en la que progresivamente se ha terminado por configurar una regionalización bastante cercana a la diversidad de estructuras territoriales del país. El autoritarismo del gobierno ha impuesto la internalización de esa división regional a la administración pública y la descentralización —en mayor o menor grado— del sistema decisorio público y del sistema de gobierno interior.

Otro caso de institucionalización temprana de una propuesta de regionalización se observa en Venezuela. En este país, el sistema regional, que comprende ocho regiones administrativas, fue sancionado legalmente por el decreto 72 del 11 de junio de 1969 y perfeccionado por el decreto 929 del 14 de abril de 1972.

En otros países, la propuesta de regionalización ha sido incorporada gradual y sostenidamente tanto por el gobierno central como por la administración descentralizada. Si bien en tales casos ha faltado la sanción legal, no por ello la regionalización ha resultado menos efectiva.

El caso de Panamá ejemplifica bien la situación anterior. La propuesta de regionalización —formulada en 1975 en el contexto de una estrategia de desarrollo regional— ha sido plenamente aceptada por el gobierno y paulatina y progresivamente internalizada por las agencias sectoriales del gobierno. Cabe citar como ejemplo de ello el hecho de que la Dirección de Estadísticas y Censos, principal organismo generador de información (incluso la correspondiente a la contabilidad social), ya publica varias series estadísticas tomando como marco de referencia el sistema nacional de cuatro macrorregiones de planificación.

En Panamá se combina el uso de la categoría regional en la planificación de largo y mediano plazo y en el estudio de proyectos de gran escala con la categoría provincial (nueve provincias) para los efectos de la programación operativa, el presupuesto público y la participación local, algo que posiblemente ha contribuido a minimizar o a anular cualquier tipo de resistencia política provincialista a la regionalización.

En otros países, la regionalización ha mostrado una tendencia errática y por variadas razones no ha podido consolidarse. Así, por ejemplo, en el Perú se han formulado varias propuestas de regionalización desde comienzos de la década de los años sesenta. En el plan de desarrollo 1975-1978 se establecían diez regiones agregadas en cuatro macrorregiones. Actualmente se trabaja con nueve regiones, pero como se señaló, sin una clara aceptación de ellas por parte de los distintos organismos de gobierno y sin una sanción de tipo legal.

En el caso de Colombia, se propuso inicialmente una regionalización en el año 1969, propuesta basada en un modelo analítico, asentado a su vez en las técnicas y modelos de interacción espacial (gravitación y polos). La propuesta no fue en definitiva aceptada por las propias regiones, de forma que las acciones de

desarrollo regional se plantean hoy en ella por departamentos, centros urbanos y agrupaciones administrativas (territoriales), tanto inducidas como espontáneas.

En Ecuador tampoco ha podido asentarse una propuesta estable de regionalización. Actualmente, JUNAPLA mantiene una propuesta para establecer ocho regiones de planificación.

En Bolivia, las propuestas iniciales de regionalización (1971) no prosperaron, principalmente debido a cuestiones políticas vinculadas a los fuertes sentimientos localistas en los departamentos. En la actualidad, la planificación regional de Bolivia asume un carácter mucho más espacial, (que implica una visión del país como un sistema espacial no integrado) que regional, de manera que los departamentos han continuado sirviendo como base geográfica de algunas acciones de tipo regional.

En la actualidad, el Gobierno de Guatemala, estudia una propuesta de regionalización consistente en un sistema de cinco regiones (Altiplano Occidental, Costa Sur, Central, Oriental y Norte).

En relación con los países de mayor tamaño geográfico —Brasil, Argentina y México— que coincidentemente tienen una estructura federal de gobierno interior, la necesidad de la regionalización se ha hecho menos evidente. En el caso de Argentina, la propuesta de regionalización formulada a fines de la década de 1960 no ha sido efectivamente llevada a la práctica; en tanto que en el Brasil se trabaja, desde hace tiempo, sobre la base de cinco macrorregiones fisiográficas. En este último caso, cabe hacer notar que los organismos públicos adscritos a estas regiones dependen del Ministerio del Interior y no del Ministerio de Planeamiento. Finalmente, en México sólo en 1975 se sanciona una regionalización consistente en un sistema de nueve regiones.

Es importante también señalar el esfuerzo de planificación estadual en estos mismos países —que si bien con mayor frecuencia representa simples reducciones a escala de los esquemas de planificación global— en algunas oportunidades adquiere las características propias de la planificación regional.

C. EL SISTEMA DE PLANIFICACION REGIONAL

En alguna otra oportunidad² se ha hecho referencia al hecho de que un proceso de planificación estaría configurado por la interacción de un conjunto de elementos, uno de los cuales es lo que se puede denominar el sistema agencial, es decir, el conjunto, orgánico o no, de instituciones públicas vinculadas a la planificación.

En el caso de la planificación del desarrollo regional, en América Latina se han establecido variados sistemas agenciales para cumplir con las tareas de formulación y ejecución de planes regionales.

Desde el punto de vista de su propia estructura interna, tales sistemas se han desarrollado tanto de acuerdo con patrones simples como complejos. En el primer caso, se trata de aparatos de planificación regional que operan sólo a nivel central, adscritos en todos los casos, a los respectivos organismos de planificación nacional. En el segundo, se trata de la existencia simultánea de equipos centrales

²ILPES, *La planificación del desarrollo regional en América Latina*, 1979, p. 3.

y regionales propiamente tales, a veces con una clara relación de dependencia y a veces sin ella.

Como es natural, en el primer caso la planificación regional tiene un marcado acento centralista en tanto que en el segundo, por lo menos formalmente, se da cabida a esquemas más descentralizados desde el punto de vista territorial.

Las más de las veces, los sistemas de agencias para la planificación regional se originan en reglamentaciones internas de los organismos nacionales de planificación y carecen, en consecuencia, de un respaldo legal más sólido.

Se encuentran en la práctica variadas formas de dependencia funcional (administrativa) y política respecto de los organismos regionales propiamente tales. En no pocos casos constituyen simples dependencias internas del organismo nacional de planificación (Panamá); en otros, se aprecian situaciones mixtas, dependencia técnica del organismo central y dependencia política y administrativa de la autoridad y del gobierno regional (Chile); en otros casos, los organismos regionales propiamente tales dependen total y completamente de agencias sectoriales del gobierno nacional. Esta es la situación de los Comités de Obras Públicas Departamentales de Bolivia y, en buena medida, de las Superintendencias de Desarrollo Regional de Brasil con dependencia del Ministerio del Interior. En otros casos todavía, se trata de organismos completamente autónomos tales como algunas corporaciones regionales de Panamá y Ecuador.

Las funciones cumplidas por el sistema de planificación regional (tanto a nivel central como local) son eminentemente asesoras, no obstante que en ciertos casos los organismos locales (o regionales propiamente tales) también poseen facultades ejecutoras (es el caso de las corporaciones). Por supuesto que esta distinción está estrechamente asociada a la disponibilidad de recursos propios manejados por los organismos locales. En general, éstos son escasos, salvo en el caso de las corporaciones y hecha excepción también de los países en los cuales opera algún mecanismo financiero especial, como los fondos nacionales de desarrollo regional. También constituye una excepción el caso de los países con organización federal en los cuales el gobierno central realiza transferencias que inciden significativamente en el presupuesto estadual o provincial.

Un rápido examen a la situación prevaleciente en América Latina muestra lo siguiente.

Chile es otra vez uno de los casos en los que se observa un sistema formal de planificación regional más institucionalizado. En cada una de las regiones existe una secretaría regional de planificación y coordinación dependiente, técnicamente, de la Oficina de Planificación Nacional a través de un subdirector de planificación regional y, política y administrativamente, de la autoridad regional (intendente regional). Las funciones de estas secretarías son eminentemente asesoras (para el gobierno regional) e incluyen en lo principal la preparación de diagnósticos regionales, el estudio de proyectos y la distribución de los recursos regionales incluidos en la parte alícuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Los organismos del sistema de planificación regional de Chile datan de 1967; la situación actual representa cierto fortalecimiento del papel de los organismos propiamente regionales al mismo tiempo que debilitamiento del

organismo central al haberse suprimido los varios departamentos y divisiones de la subdirección regional de la Oficina de Planificación Nacional.

En el caso de Colombia se observa una situación distinta. A partir de comienzos de la década de los años sesenta se organiza dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) la División de Planeamiento Regional, actualmente Unidad de Desarrollo Regional y Urbano. En la misma década se crean varias corporaciones de desarrollo regional las que en 1974 son adscritas al Departamento Nacional de Planeación.

Una situación relativamente similar se observa en Ecuador. El embrionario sistema de planificación regional se encuentra en este caso conformado por la Dirección de Planificación Regional (y la División de Estudios Regionales) de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) a la cual se agrega una serie de instituciones regionales más o menos autónomas que en todo caso no cubren todo el país. Estas instituciones son: Comisión de Estudios para el Desarrollo del Río Guayas (CEDEGE); Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA); Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM); Programa de Desarrollo del Sur (PRODESUR); e Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica (INCRAE).

En Bolivia, la estructura del sistema de planificación regional es mixta en el sentido que incluye un organismo nacional, la Dirección de Planificación Regional del Ministerio de Planificación y Coordinación, y dos tipos de organismos locales o regionales propiamente tales: comités departamentales y corporaciones de desarrollo. Los comités se ubican en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Potosí y Beni, en tanto que existen corporaciones en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro y Pando.

Cabe señalar que en el caso de Bolivia, los comités departamentales dependen del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en tanto que las corporaciones dependen directamente del Ministerio de Planificación. Esta ambivalente situación de dependencia funcional se corregirá eventualmente mediante el proyecto de ley de corporaciones, mediante el cual todos los organismos regionales dependerán del Ministerio de Planificación.

En el Perú la estructura del sistema de planificación regional es bastante compleja, y ha atravesado por un extenso período de cambios. En la actualidad existen dos tipos de organismos de carácter territorial: los organismos regionales de desarrollo y los comités de desarrollo departamentales. Los primeros, creados a base de uno o más departamentos que constituyen una región administrativa (ORDELORETO, ORDENOR-CENTRO, ORDESO, ORDEPUNO, ORDETAM, ORDENORTE, ORDEAREQUIPA, ORDELIB y ORDEICA), se encuentran en su primera etapa de institucionalización y se espera que en el futuro cercano tengan una total capacidad para llevar a cabo las funciones que les han sido asignadas.

Estos organismos se conceptúan como entes descentralizados de la función ejecutiva del Estado y, como tales, tienen competencia amplia y autonomía en el manejo de los recursos que se les asigne presupuestariamente. Sus funciones generales comprenden la planificación, programación, promoción, coordinación, ejecución, supervisión, evaluación y control, de todas las acciones necesarias para el desarrollo integral de la región, de conformidad con los objetivos y políticas del desarrollo nacional.

Su estructura administrativa es sencilla y se establece en función de criterios de simplicidad, funcionalidad, economía de recursos, menor número de niveles en la toma de decisiones y, lo que es más importante, en función de la administración para el desarrollo.

Estos organismos, a su vez, deben desconcentrar sus atribuciones y funciones en órganos zonales que atiendan el desarrollo de ámbitos subregionales.

En cuanto a los comités departamentales de desarrollo, éstos vienen operando en las zonas en que aún no se han establecido los organismos regionales de desarrollo. Se caracterizan por ser organismos de coordinación en la programación y ejecución de las acciones del sector público, a nivel departamental, y de administración de los proyectos definidos como de interés local. A diferencia de los organismos regionales de desarrollo, no han sido integrados a los comités, o las oficinas de los ministerios, ni tienen capacidad ejecutiva de servicios, funciones, actividades y proyectos sectoriales.

Tanto los organismos regionales como los comités departamentales, tienen órganos de participación y consulta que posibilitan la canalización de las iniciativas de la población local y que permiten una atención más adecuada a las necesidades de la población.

Por último, en el caso de Panamá, el sistema de estructura en torno a la Dirección de Planificación y Coordinación Regional del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) y en torno a un conjunto de planificadores provinciales (uno por cada provincia), funcionarios técnicos en realidad delegados del MIPPE en cada provincia. Recientemente, el Ministerio de Planificación y Política Económica ha fijado con precisión y con mucha amplitud las funciones y la estructura de la Dirección Regional, creando un cuerpo técnico organizado sobre la base de varios departamentos y divisiones de estudios y de operaciones capaz de ejecutar la estrategia y las políticas de desarrollo regional. A la luz de la situación actual, el sistema de planificación regional de Panamá configura un cuadro altamente centralizado.

D. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL

En casi todos los países en los cuales el Estado realiza acciones sistemáticas de desarrollo regional a escala nacional, tales acciones aparecen racionalizadas en función de una estrategia de desarrollo regional.

Una característica perfectamente común a todos los casos examinados es que el proceso de planificación regional no ha pasado —metodológicamente hablando— del nivel de pronunciamientos estratégicos, que son, precisamente, pronunciamientos, es decir, enunciados bastante generales en relación con un patrón de desarrollo regional estimado como deseable. Aun si se admite una noción de “plan” completamente restringida en el sentido de un conjunto de programas de inversión, no se observa siquiera un caso de planificación regional a nivel nacional en el cual se haya llegado a tal nivel de concreción. Ello no obstante, cabe destacar varios casos en los cuales se han aplicado importantes políticas de cobertura parcial enmarcadas, de todas formas, en una estrategia nacional. Este es el caso de las políticas de parques industriales de México y, también, el de financiamiento regional por medio de fondos especiales tal como

el Fondo de Participación de Estados y Municipios de Brasil. Tampoco significa ello que no se realicen programas regionales de inversión; de hecho sí se efectúan, pero su relación con una determinada proposición estratégica no resulta muy clara.

Se han planteado dudas en cuanto a la funcionalidad de las estrategias regionales en relación con los estilos de desarrollo predominantes en América Latina, como una posible explicación de su relativamente escaso impacto. Recientes análisis sobre esta cuestión muestran, no obstante, que las estrategias nacionales de desarrollo regional han sido formuladas precisamente en función del crecimiento económico y de la integración del territorio nacional, dos elementos perfectamente claros del estilo de desarrollo predominante. No se conoce ninguna estrategia de desarrollo regional (nacional) que, por lo menos en forma explícita, se declare a favor de alguno de los "otros desarrollos" (necesidades básicas, ecodesarrollo, autoconfianza, pobreza crítica, etc.). De esta manera, la falta de concreción en planes, no parece atribuible a una supuesta falta de funcionalidad, sino a otro tipo de causas. No siendo ésta la oportunidad de explorar el tema, basta señalar que si bien las estrategias nacionales de desarrollo regional no contradicen el estilo global, sí parecen contradictorias con ciertos objetivos de corto o mediano plazo, como la estabilidad, por ejemplo.

Desde el punto de vista del grado de incorporación de las estrategias de desarrollo regional en los procesos más generales de política económica, se registran nuevamente situaciones muy variadas.

Así, es indudable que la respectiva estrategia de desarrollo regional está más incorporada en las decisiones de gobierno en Panamá que en cualquier otro país. En otros países, como Ecuador y Guatemala la estrategia ha sido propuesta en fecha muy reciente (1979), no habiendo pasado todavía la etapa de discusión y aceptación por el gobierno como tal.

En Colombia no se ha formulado explícitamente una estrategia de desarrollo regional. En este país, los intentos de desarrollo regional y urbano han sido más bien subproducto de las políticas macroeconómicas encaminadas a fortalecer la capacidad productiva del país en sus diferentes sectores (Plan de las Cuatro Estrategias, Plan para Cerrar la Brecha, Plan de Integración Nacional). No obstante, la puesta en práctica de una serie de políticas tiende a configurar una estrategia implícita orientada al fortalecimiento de las ciudades de tamaño medio, como, por ejemplo, la política de localización industrial y la política crediticia propugnada por la Superintendencia Bancaria.

En Chile, actualmente, la estrategia de desarrollo regional se plantea como perfectamente congruente con la estrategia global y se basa por completo en el mercado (excepción hecha de las regiones extremas) como mecanismo de asignación y en los esperados beneficios regionales de la apertura externa de la economía y en el papel de la inversión privada tanto nacional como extranjera. Se limita la estrategia a un análisis de los problemas y potencialidades de cada región, a la definición de las funciones regionales en el contexto nacional y al planteamiento de algunas líneas prioritarias de acción sectorial.

En algunos países no existe una estrategia explícita de desarrollo regional. En el caso de Perú, sin embargo, las consideraciones espaciales son importantes en la Estrategia de Desarrollo Nacional de Largo Plazo (1968). La integración nacional, la ampliación del mercado interno, y sobre todo, la redistribución

espacial de la población constituyen elementos importantes a nivel global. En la República Dominicana, aunque no se plantea una estrategia explícita de desarrollo regional, los programas sectoriales parecerían definir una estrategia implícita que prioriza la organización espacial del medio rural.

En el caso de Haití la estrategia se define explícitamente como una estrategia de organización del espacio rural acompañada de una jerarquización y equipamiento de los centros urbanos de soporte.

En Bolivia, se han formulado varias propuestas estratégicas, pero el nivel de internalización e institucionalización es bajo. En cualquier caso, la estrategia en vigencia difiere considerablemente de las estrategias formuladas en otros países. Se trata de una estrategia esencialmente espacial que tiende a la consolidación y expansión del "centro" (constituido por el así llamado Sistema Territorial Fundamental).

En el caso de Brasil la estrategia regional está centrada en la reformulación e intensificación del desarrollo agropecuario y en la adecuación funcional de las ciudades de tamaño medio y pequeño. Cabe destacar que el tratamiento de los problemas regionales en el III Plan Nacional de Desarrollo, refleja una mayor preocupación que la observable en planes anteriores.

En México, la persistencia de las disparidades regionales y del crecimiento desmedido de las ciudades mayores (en particular el Distrito Federal), ha llevado a que la estrategia espacial, incorporada a la estrategia global de desarrollo, se estructure a base de un criterio de desconcentración económica; ello se ha traducido en la propuesta de una política de fortalecimiento de una red de centros orientada a configurar un sistema nacional urbano en el que puedan ser descentralizadas las funciones de las tres principales metrópolis. Complementariamente, ello lleva a postular el fortalecimiento de las actividades económicas de las áreas rurales y de los núcleos urbanos articulados a las mismas.

Si es posible hablar de un "estilo" de desarrollo regional (sería probablemente más apropiado usar el término "patrón de desarrollo regional") incorporado en las estrategias, habría que convenir que mayoritariamente las proposiciones estratégicas se pronuncian a favor de una desconcentración concentrada³ de crecimiento económico, como una forma de alcanzar varios objetivos simultáneos: i) plantear el desarrollo regional de manera que sea congruente con el crecimiento económico global; ii) incorporar paulatinamente nuevas áreas y poblaciones a relaciones más complejas de producción e intercambio, especialmente las regiones fronterizas; iii) contrarrestar el crecimiento (juzgado como desmedido) del centro principal. Claramente, las concepciones teóricas que sustentan tal patrón o estilo se asocian a las ideas de centro-periferia y polos de desarrollo.

El establecimiento de prioridades regionales, un componente importante de toda estrategia de desarrollo, es en general eludido, salvo en el caso de Panamá (prioridades basadas en criterios económicos) y Chile (prioridades basadas en criterios geopolíticos).

³Es decir, una estrategia que postula el desarrollo preferencial de un número reducido de centros urbanos con el propósito de reducir el ritmo de crecimiento del principal centro metropolitano.

E. LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA UTILIZADOS

Varios son los tipos de instrumentos de política económica que preferentemente son propuestos y utilizados en el campo del desarrollo regional latinoamericano.

Por un lado, las transferencias directas de recursos fiscales al sistema regional por la vía del establecimiento de fondos para el desarrollo regional, constituye un instrumento que tiende a generalizarse con cierta rapidez.

Es bien conocido el funcionamiento —en Brasil— del Fondo de Participación del Estado y Municipios, que entrega a dichas unidades de la Federación un porcentaje constitucionalmente establecido de la recaudación de algunos impuestos federales. En Chile, igualmente, se estableció en años recientes un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (decreto Ley 575, 1974) al cual se asigna, a lo menos, 5% del volumen de ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución (impuesto) sobre bienes raíces. En Colombia existe el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y en Venezuela el V Plan de la Nación establece el Fondo de Corporaciones Regionales. En Panamá, el presupuesto del sector público incluye una asignación de suma fija (un millón de dólares por año) igual para cada provincia. En el plan reciente de México se contempla el establecimiento de un financiamiento específico para el desarrollo estadual y municipal que alcanza al 10% de los ingresos petroleros totales por percibir en el trienio 1980-1982.

La asignación de recursos financieros a cada región (o a algunas de ellas) por la vía del establecimiento de participaciones o “regalías” regionales vinculadas a la explotación de recursos es un mecanismo extensamente utilizado en Bolivia y lo fue en Chile durante muchos años; si bien en ningún caso se trata de sumas muy cuantiosas.

La política tributaria ha sido utilizada en casi todos los casos como una política de fomento regional (subsidios directos o rebajas de impuestos) para las regiones periféricas y como una política de control o desestímulo (por la vía de impuestos específicos o de mayores tasas impositivas) a la expansión de ciertos centros urbanos. Mención especial, en este contexto, merece la legislación vinculada a los artículos 34-18 en Brasil que ha facilitado la transferencia de capital desde los centros más dinámicos hacia las regiones menos desarrolladas con el fin de establecer allí una base industrial, al amparo de beneficios especiales otorgados al inversor. Con referencia a la política arancelaria, cabe señalar que se la ha utilizado de modo similar sobre todo en relación con los gravámenes a la importación de bienes de capital.

Las políticas de precios y monetaria (incluida la política cambiaria) no han constituido herramientas usadas desde el punto de vista del desarrollo regional, salvo contadas excepciones.

Sin duda que ha sido el gasto público directo —tanto en infraestructura (vías, parques industriales, energía, etc.) como en las actividades directamente productivas (empresas públicas)— el principal instrumento de desarrollo regional usado en América Latina, si bien no siempre resulta fácil atribuir determinado gasto público a un programa regional de desarrollo. En este sentido, sigue siendo todavía una verdad el hecho de que los programas sectoriales puros (es decir, sin una consideración *a priori* de su efecto regional) suelen tener impactos regionales mayores que los propios programas regionales.

Desde el punto de vista de la situación concreta de algunos países aquí considerados, puede anotarse lo siguiente.

En Colombia, las políticas e instrumentos de desarrollo regional son clasificados en cuatro grupos: i) generales, como la política fiscal redistributiva y el crédito sectorial de impulso al desarrollo de ciudades intermedias mediante inversiones en infraestructura e industria; ii) instrumentos de desconcentración industrial, coercitivos, como los controles sobre la localización de la nueva inversión extranjera y las normas sobre licencias de importación, así como indicativos, como es el caso de los créditos con tasas diferenciales de interés según el tamaño de las ciudades y los incentivos para la localización en parques industriales; iii) instrumentos de ordenamiento urbano como las empresas de desarrollo urbano y el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y; iv) instrumentos administrativos, como la creación de corporaciones y las asociaciones de entidades territoriales.

En Chile sólo se utilizan políticas e instrumentos especiales (gasto público preferencial, subsidios, zonas francas, etc.) en las regiones extremas (regiones piloto) en tanto que en el resto solamente opera una política financiera expresada en el ya citado Fondo de Desarrollo Regional.

En Perú, la política de desarrollo regional opera preferentemente como una política administrativa si bien recientemente el gobierno ha planteado el uso de una serie de instrumentos ligados a la desconcentración industrial.

En Bolivia la política regional opera, como se señaló, por la vía financiera de las regalías regionales.

En Panamá, la estrategia regional distingue entre políticas básicas y políticas de apoyo, en términos interregionales, y se definen políticas globales para cada región. Las dos políticas interregionales más importantes en ejecución son la política de Fortalecimiento de Centros Urbanos del Interior (programa multisectorial que opera con un préstamo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de alrededor de 30 millones de dólares) y la política de Desarrollo Rural Integrado (también un programa multisectorial).

Por último, cabe señalar la creciente importancia que en las políticas de desarrollo regional han adquirido las medidas de control de la expansión metropolitana, de desconcentración industrial y de preservación del medio ambiente urbano. Esto es particularmente evidente en los mayores países del área y se manifiesta, por ejemplo, en la reciente legislación sobre erradicación de industrias contaminantes. Destacan, en este sentido, la legislación establecida en 1976 por el decreto presidencial 1478 de Venezuela y la ordenanza de relocalización industrial promulgada en 1979 para el área metropolitana de Buenos Aires.

F. CONCLUSIONES

Contrariamente a lo que seguramente se observa en otros campos de la política pública en América Latina, en el caso de la planificación regional del desarrollo prevalece una considerable heterogeneidad en varios elementos de ella.

Con la excepción del trasfondo teórico de las estrategias de desarrollo regional, que es considerablemente homogéneo, al punto de que todas las estrategias (con la sola excepción de la de Bolivia) aparecen como intentos de

corrección de la concentración, los otros elementos examinados (regionalización, sistema agencial, y políticas) difieren notoriamente de un país a otro.

Las resistencias a la reestructuración del poder —que necesariamente deriva de una regionalización— son obvias en la mayoría de los casos, de manera que sólo la imposición en contextos políticos muy especiales o una desusada capacidad de persuasión de parte del gobierno central parecen haber tenido éxito como fórmulas de ejecución.

En parte como consecuencia misma de ello, los sistemas agenciales de la planificación regional aparecen poco estructurados, sin que se hayan resuelto todavía en varios países, los campos respectivos de competencia de los organismos propios o internos del sistema central de planificación y los organismos autónomos o, peor aún, dependientes de otro tipo de organismos centrales.

En materia de instrumentos de política, se observa el uso preferencial de los de tipo financiero, generalmente formulados de manera *ad-hoc*. En realidad poco se utilizan las políticas económicas más tradicionales y amplias (como podría ser la política de precios agropecuarios por ejemplo) desde un punto de vista regional. La idea matriz de la diferenciación regional de las políticas económicas dista todavía de ser algo de común aceptación.

Tal diversidad de planteamientos y acciones, conjuntamente con el bajo nivel de formalización y cuantificación de ellos, hace pensar que se trata todavía de un campo del desarrollo en el que hay una teoría en busca de una práctica, más que una experiencia consolidada generalizable.

A pesar del cuadro adscrito en la mayoría de los planes de la región se señala que las formas prevalecientes de ocupación y utilización del espacio han resultado básicamente de la operación de las fuerzas del mercado cuya tendencia fundamental ha sido la concentración de las actividades y la población en espacios relativamente reducidos. También se destaca, en este mismo sentido, la importancia de una intervención sistemática del Estado a fin de controlar este proceso.

En la medida que la evidencia empírica disponible revela una tendencia a la agudización de los problemas regionales, es previsible que durante los próximos años la mayor parte de los gobiernos de la región habrá de incrementar su esfuerzo en materia de planificación regional, formulando políticas explícitas y más operativas en este campo.

Cuadro 31

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): CONTENIDO REGIONAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO

<i>Fuente</i>	<i>Problemas identificados</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Estrategia</i>	<i>Políticas e instrumentos</i>
Bolivia Presentación a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, 1977.	Ausencia de una red urbana estructurada y jerarquizada, suficiente como para generar economías de aglomeración. Escasa integración espacial del país. Ineficiente patrón de ocupación y uso del suelo. Regionalismos y localismos excesivos.	Integración del territorio y expansión de la frontera socioeconómica. Reducción de disparidades regionales y urbano-rurales. Transformación de la estructura territorial a fin de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo global.	Consolidación de un núcleo regional central denominado Sistema Territorial Fundamental (STF) en el que la elevación de la productividad permita generar excedentes para la expansión a largo plazo de la frontera socioeconómica.	Política de localización preferencial de proyectos claves en el STF aprovechando las ventajas comparativas de los ejes y subregiones componentes. Política de equipamiento de infraestructura urbana y de vialidad en el STF. Concentración de la población rural. Orientación de flujos migratorios hacia áreas de alto potencial localizadas en torno al STF. Refuerzo de las actividades de planificación regional y local. Política tributaria a favor de los Comités y Corporaciones de Desarrollo Regional.
Brasil III Plano Nacional do Desenvolvimento 1980-1985 (Projeto).	Fuertes desequilibrios inter e intra-regionales de ingreso, de actividades económicas y de calidad de vida. Persistencia del éxodo rural e hipertrofia urbana, y particularmente metropolitana, con consecuen-	Integración nacional y mejor equilibrio espacial del proceso de desarrollo. Reducción de las disparidades económicas y de calidad de vida entre regiones y al interior de ellas.	Los elementos básicos de la estrategia regional son: Reformulación e intensificación del desarrollo agropecuario para reducir el éxodo rural y atenuar el proceso de hipertrofia urbana. Mejorar la distribución interregional de infraestructura económica y social. Mejorar la adecuación funcional de las ciudades de tamaño medio y pequeño y de la periferia de las áreas metropolitanas.	Políticas fiscales para estimular la inversión privada en el Nordeste y la Amazonia. Instrumentos financieros tales como el Fondo Nacional en Desarrollo Urbano y recursos canalizados al PIN y al PRO-TERRA. Fortalecimiento de mecanismos institucionales (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Superintendencia, etc.). Política de desconcentración industrial. Política de descentralización administrativa. Políticas específicas de desarrollo de macro-regiones.

(Cuadro 31 continuación 1)

Fuente	Problemas identificados	Objetivos	Estrategia	Políticas e instrumentos
	cias negativas sobre la calidad de la vida urbana.		Fortalecer los órganos regionales y urbanos y los gobiernos estaduales y municipales. Diferenciación del énfasis entre componentes estratégicos según macro-regiones.	
Colombia a) Las Cuatro Estrategias 1970-1974; b) Para cerrar la brecha 1974-1978. c) Plan de Integración Nacional 1979-1982.	Desequilibrios regionales	Desconcentración industrial y descentralización administrativa. Integración física regional. Fortalecimiento de la autonomía regional. Estimular los centros productores con ventajas comparativas.	Actuar sobre las variables macroeconómicas y demográficas que determinan los flujos migratorios y la localización de las actividades.	Fortalecimiento de las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Planes viales regionales integrados. Control de localización de inversiones extranjeras en Bogotá, Medellín y Cali. Definición y organización jurídica de las Areas Metropolitanas. Políticas financieras y crediticias.
Costa Rica Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982.	Elevada y creciente concentración territorial de la población, las actividades y las decisiones. Dominación centro-periferia.	Reducción de los desequilibrios espaciales y sociales. Mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales de cada región.	Los elementos básicos de la estrategia regional son: Desarrollo rural integrado. Descentralización administrativa de acuerdo con la jerarquía urbana propuesta. Participación regional a través de los Consejos de Desarrollo. Control sobre el crecimiento de la subregión central.	Política crediticia. Inversión pública. Política de empleo regional. Identificación de áreas industriales para desconcentración. Zonificación del uso agrícola y urbano del suelo. Provisión de infraestructura para los polos industriales.
Chile Ponencia presentada por la	Desintegración física, económica y so-	Equilibrar el uso de los recursos naturales y la localización de la población. Pro-	Crecimiento regional selectivo basado en polos de desarrollo, en el cual se otorgue prioridad a las re-	a) Regiones prioritarias: Zonas francas, subsidio al empleo, asignaciones especiales para obras públicas; b) Todas las

(Cuadro 31 continuación 2)

<i>Fuente</i>	<i>Problemas identificados</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Estrategia</i>	<i>Políticas e instrumentos</i>
Oficina de Planificación Nacional en el Seminario de Bogotá, 1969.	cial. Fuertes desníveles en el ritmo de crecimiento regional. Fuertes desigualdades interregionales. Centralismo decisio- nal.	mover la participación regional. Movilizar los recursos regionales para el desarrollo nacional. Promover la igualdad regional de oportunidades. Asegurar la integridad, la seguridad y la integración nacional.	giones extremas. Rol subsidiario del Estado en la asignación de recursos, excepto en las regiones prioritarias.	regiones: Fondo Nacional de Desarrollo Regional; programas integrados de desarrollo rural, sistemas de información regional.
<i>El Salvador</i> Plan Nacional de Bienestar para todos 1978-1982.	Disparidades territoriales en el nivel de vida. Fuerte migración rural-urbana. Falta de integración física y económica. Relativa escasez y uso ineficiente del suelo.	Lograr una mayor integración nacional por medio de la incorporación de áreas retrasadas del país al proceso de desarrollo. Retener la población rural en su lugar de origen. Lograr una distribución territorialmente equilibrada de los beneficios de desarrollo. Uso eficiente de los recursos humanos y naturales de cada zona.	Estrategia de desarrollo polarizado que implica: a) Ordenamiento del país conforme a un sistema jerarquizado de centros poblados; b) especialización productiva de las regiones y los centros urbanos.	Regionalización del país. Sistema Nacional de Vinculación Territorial. Asignación de la inversión y el gasto público para el equipamiento físico en áreas prioritarias. Normas jurídicas para el desarrollo urbano. Política de administración interior del Estado y del desarrollo regional. Fondo de Integración Territorial para el financiamiento de proyectos. Proyectos rurales integrados en áreas agropecuarias de menor desarrollo relativo.
<i>Haití</i> Plan quinquenal. 1976-1981.	Disparidades geográficas en el nivel de vida y de actividad económica. Alta migración rural-urbana. Desarrollo monopolar del país.	Desarrollo económico equilibrado por medio de la promoción de Zonas de Intervención Concentrada. Desarrollar la infraestructura técnica e industrial descentralizada para orientar el crecimiento de los sectores	Organización del espacio rural en función de la potencialidad productiva de las distintas regiones y apoyada en la jerarquización y equipamiento del sistema de centros urbanos para la prestación de servicios administrativos, sociales y de soporte a las actividades pro-	Política de regionalización y jerarquización de la estructura urbana. Política de inversión en infraestructura y servicios a la producción agropecuaria, con base urbana. Mantenimiento y densificación de la red vial. Política de precios y comercialización para la producción agropecuaria. Política crediticia y presupuestaria dife-

(Cuadro 31 continuación 3)

Fuente	Problemas identificados	Objetivos	Estrategia	Políticas e instrumentos
		productivos. Reducir los desequilibrios rural-urbano e inter-urbano.	ductivas.	renciada regionalmente. Prioridades regionales para la asignación de la inversión pública. Medidas para orientar selectivamente la inversión privada. Creación de agencias regionales de desarrollo integrado. Políticas específicas para cada región.
Honduras Consejo Superior de Planificación Económica. Propuesta de Estrategia Espacial de Desarrollo, 1979-1983.	Inadecuada integración nacional. Existencia de fuertes desequilibrios inter e intrarregionales. Concentración territorial de las actividades socioeconómicas, de los servicios sociales y de la administración pública.	Lograr una mejor integración nacional en lo social, económico, institucional y territorial. Formalizar un proceso de desarrollo especial más armónico. Atenuar los desequilibrios regionales. Lograr una más adecuada capitalización regional. Mejorar los niveles de empleo regional.	Conformar un Sistema Espacial de Integración Nacional (SEIN) que permita una adecuada interrelación de todo el país y una mejor distribución de la población y servicios, desarrollando un sistema nacional de asentamientos humanos jerarquizados de acuerdo a las funciones que desempeñen.	Aun cuando en el documento no se explicitan los instrumentos específicos para implementar la estrategia, se mencionan orientaciones para la definición de medidas tendientes a: Canalizar inversiones hacia áreas productivas de alto potencial y productividad creciente. Ampliar su infraestructura básica y los servicios de apoyo a la producción. Mejorar las vías de acceso de la población a los centros de equipamiento social y productivo. Fomentar industrias locales que procesen materias primas de la región. Radicar población en áreas de concentración industrial. Localizar industrias aprovechando las economías de aglomeración.
México Plan Global de Desarrollo 1980-1982.	Desarrollo territorial desequilibrado. Fuertes desigualdades regionales. Crecimien-	Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas. Propender a un desa-	Estrategia espacial incorporada a la estrategia de desarrollo global, que comprende los siguientes aspectos: Fortalecer una red de centros que conformen un sistema urbano na-	Política de gasto público con prioridades regionales. Política de estímulos fiscales para la desconcentración económica. Política de financiamiento para el desarrollo estadual y municipal, en base al 10% de los

(Cuadro 31 continuación 4)

Fuente	Problemas identificados	Objetivos	Estrategia	Políticas e instrumentos
	to desmedido de las mayores ciudades.	Desarrollo territorial más equilibrado. Fortalecer el federalismo. Racionalizar la distribución territorial de la población. Ordenar y controlar el crecimiento del Distrito Federal (DF).	Regional, descentralizando funciones de las tres grandes metrópolis; Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en las ciudades de tamaño intermedio y, en particular, las ubicadas en costas y fronteras; Fortalecer las actividades económicas de las áreas rurales y núcleos urbanos articulados a las mismas.	Ingresos petroleros del trienio 1980-1982. Política de fortalecimiento de los mecanismos de concertación con los estados (Convenios de Desarrollo). Políticas y programas de desarrollo para el DF. Programa de Acción Coordinada (PAC) para el desarrollo urbano. Regionalización de política sectoriales, pesca, turismo, etc.
<i>Panamá</i>	Concentración de procesos económicos demográficos y administrativos en la Región Metropolitana (RM). Alta dispersión de la población rural. Elevada proporción del territorio no ocupado.	Mejorar la calidad de vida de la población rural. Incorporar e integrar las áreas de colonización. Ordenar el espacio rural. Ordenar jerarquizadamente el sistema urbano. Descentralizar el sector público.	Transferencia de excedentes hacia la periferia, manteniendo el crecimiento del centro dentro de límites que en su nivel inferior no presente un peligro para el logro de los objetivos y metas globales y que en su límite superior no absorba una cantidad tal de recursos que ponga en peligro el desarrollo de la periferia.	Desarrollo rural integrado. Fortalecimiento de centros de crecimiento y de servicios. Ordenamiento y control de la RM. Regionalización de programas sectoriales. Desarrollo de áreas especiales.
<i>República Dominicana</i> Plan Trienal de Inversiones públicas	Fuerzas desequilibrios regionales. Alta migración rural-urbana. Te-	Favorecer la integración nacional y la complementación entre regiones. Disminuir las desventajas de loca-	Aunque no se plantea una estrategia explícita de desarrollo regional los programas sectoriales que conforman el enfoque de desarrollo	Creación de Oficinas Regionales de Planificación. Promoción de proyectos integrados desde el punto de vista territorial. Políticas de inversión en infraestructura

(Cuadro 31 conclusión)

Fuente	Problemas identificados	Objetivos	Estrategias	Políticas e instrumentos
1980-1982.	territorio nacional no suficientemente integrado. Recursos naturales no explotados.	lización en áreas de menor desarrollo relativo. Atenuar el éxodo rural. Mayor aprovechamiento de los recursos naturales potenciales. Protección del medio ambiente.	global parecerían definir una estrategia implícita que prioriza la organización espacial del medio rural.	social y económica y fomento a la localización de actividades productivas en áreas de menor desarrollo relativo. Descentralización del gasto público en sectores sociales e infraestructura. Plan de ordenamiento integral del Area Metropolitana de Santo Domingo.
Venezuela	Alta concentración relativa de las actividades económicas y de la población. Fuertes desigualdades interregionales en el empleo.	Reducir las disparidades interregionales e interurbanas. Conformar un patrón más racional de organización del espacio nacional. Integrar las economías regionales. Fortalecer las economías urbanas de la periferia. Atenuar las desigualdades regionales de empleo. Mejorar el medio ambiente urbano y rural.	Desconcentración de la actividad económica a través del fortalecimiento de metrópolis regionales y la creación de centros de desconcentración.	Identificación de prioridades para la desconcentración. Selección de áreas para la instalación de centros urbanos y relocalización de actividades. Incentivos fiscales, financieros y de equipamiento físico. Fondo de Corporaciones Regionales.

Capítulo V

LA PLANIFICACION SOCIAL

Las políticas sociales no pueden ser evaluadas sólo analizando el contenido de los planes de desarrollo ya que ello no da una idea clara de la amplitud y variedad de las políticas sociales que se llevan a cabo en un país determinado. Las razones son variadas.

En primer lugar, porque las actividades sociales se caracterizan por su dispersión, y son realizadas por diversas agencias sin o con escasa coordinación. En segundo lugar, porque hay acciones sociales emprendidas por entidades privadas, ajenas al aparato estatal y que, obviamente, no se incluyen en los planes.

Pese a la afirmación anterior, últimamente se han dado cambios importantes. En 1965 un autor podía decir: "En las últimas décadas, diferentes tipos de planificación se han desarrollado. Se habla de planificación económica, educacional, sanitaria, nacional, regional, urbana y de otros tipos. Probablemente, algunos de esos términos no existían veinte años atrás. Los expertos que preparan los planes, así como los decisores y los gobernantes que los utilizan, están conscientes de una limitación común. Todos esos planes dejan afuera algo, que a falta de mejor nombre, se llaman los aspectos sociales".¹

En cambio, durante la década de 1970, una de las peculiaridades de la planificación en América Latina ha sido la irrupción de los contenidos sociales en los planes de desarrollo. La carencia que destacaba la cita anterior, ha dado lugar a una gran preocupación por tales aspectos.

Es cierto, empero, que esa inclusión de contenidos sociales en los planes se da bajo modalidades diversas, y variando según las épocas, como intentará mostrarse a continuación. Para ello parece conveniente hacer referencia a la discusión sobre estilos de planificación presentada en el capítulo I.

A. LOS ESTILOS DE PLANIFICACION Y LA POLITICA SOCIAL. LAS CONCEPCIONES ACTUALES

En el capítulo I se hizo referencia a la existencia de cuatro estilos de planificación en la región. Cada uno de ellos se caracteriza, entre otras cosas, por su concepción de los mecanismos que debían utilizarse para lograr los objetivos

¹Héctor Correa, "Social development and social planning", *Social Planning, Puerto Rican Papers*, Editorial Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1968, p. 81.

sociales del proyecto nacional de desarrollo. Se distinguen tres concepciones fundamentales en esta materia:

a) Para el primer estilo, las metas de crecimiento económico sostenido constituyen el mejor mecanismo para lograr en el largo plazo, los objetivos sociales del desarrollo. Pero ello implica necesariamente en el corto plazo un costo social, ciertas consecuencias negativas que deben ser paliadas por la política social, por consideraciones de estabilidad política, de integración nacional o, simplemente, humanitarias. Esta, entonces, tiene una posición subordinada y un carácter subsidiario.

b) El segundo estilo de planificación otorga autonomía a la política social frente a la política económica, definiendo ámbitos diferenciados para una y otra. Hay aquí una visión menos optimista del automatismo redistributivo del proceso de crecimiento y una evaluación más negativa de los efectos no queridos de ese mismo proceso, que llevan a que la política social adquiera un carácter complementario, aunque se comparte con el estilo 1 la idea central de que el crecimiento es el mecanismo fundamental para lograr los objetivos sociales.

c) Finalmente, en el tercer y cuarto estilo de planificación, la política social y la política económica se conciben como dimensiones de un mismo proceso unitario, donde ciertos objetivos sociales aparecen como centrales, siendo la política económica el instrumento para alcanzarlos. Implica reconocer que las decisiones económicas tienen límites ciertos en relación con otras lógicas (políticas y sociales). En definitiva, la opción por una política económica es, a la vez opción por una política social y viceversa. En este estilo, además, se entiende que la consecución de los objetivos sociales de crecimiento necesariamente implica transformaciones en la estructura económica y social.

La elección de una u otra de estas concepciones responde a las condiciones económicas, sociales y políticas del país, y a los cambios que ellas van experimentando. No obstante, si es efectivo que la concepción vigente emerge en determinadas condiciones generales, su viabilidad no es algo garantizado de por sí.

A continuación se presentará la ejemplificación de los estilos de planificación presentados en el capítulo 1 en lo que a política social se refiere. No se tratará de ser exhaustivo sino de señalar los países que representen más claramente cada uno de los estilos definidos. Obviamente, la inclusión de algunos casos en ciertos tipos puede ser objeto de dudas. Reconociendo este hecho, se quiere recordar el carácter exploratorio y preliminar de este esfuerzo y, por lo tanto, la necesidad de enriquecerlo y profundizarlo. Asimismo, debe recordarse una vez más, que no hay opciones valorativas entre los cuatro estilos presentados. Recortar una estrategia social del contexto global en que se encuentra inserta es sólo un recurso analítico. El resultado final, en el campo social, no es producido sólo por dicha estrategia sino por un conjunto amplio de variables que, en este caso, no se consideran.

1. El estilo 1 y la planificación social con carácter subsidiario

La primera modalidad de planificación social se caracteriza por la preeminencia otorgada a los objetivos económicos, y por el reconocimiento de la existencia de

impactos y situaciones no deseadas, que no pueden quedar libradas al juego de las fuerzas económicas, lo que justifica la intervención estatal.

En el Primer Plan Nacional de Desarrollo del Brasil, vigente durante el período 1972-1974, se ponía énfasis en los aspectos más propiamente económicos de la estrategia de desarrollo, aunque había también resonancias sociales, especialmente claras en dos programas o proyectos de índole social. Por una parte, el Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulos a la Agroindustria del Norte y del Nordeste (PROTERRA) que aun preservando el énfasis en problemas propiamente económicos, se orientaba también a los problemas más generales del pequeño agricultor, persiguiendo dar:

“Sostén al pequeño productor, sobre todo al desprovisto de tierra y al propietario de minifundio.

“Dicho apoyo cobrará, de un lado, la forma de redistribución de la tierra . . . el Gobierno expropiará tierras . . . y las venderá principalmente a pequeños productores por medio de crédito agrario de largo plazo. Por otro lado, brindará asistencia crediticia, técnica y social”.²

Por otra parte, existía una política de integración social, que contemplaba diversas metas concretas, pero que se evaluaba bajo un óptica también económica:

“Compete a la política de integración social: a) crear una base para el mercado masivo; b) asociar la asistencia a los estímulos para el trabajo y para el aumento de eficiencia del trabajador; y c) en ciertos casos, inducir con vistas a que el aumento de ingreso represente un incremento del ahorro, como en el caso del PIS y PASEP”.³

El caso chileno —a partir de 1973— es otro ejemplo de planificación social con carácter subsidiario. Bajo este principio la acción del Estado adquiere un contenido social de carácter selectivo:

“El Estado se ha reservado el manejo directo de aquellos recursos necesarios para dotar al país de infraestructura, y para acudir en apoyo de los grupos más desvalidos de la población, a través del gasto social en educación, vivienda, nutrición y trabajo, orientándolos en la mejor forma posible, para que todos los chilenos puedan tener igualdad de acceso al bienestar económico que el sistema genera”.⁴

Si bien se supone que la erradicación de la extrema pobreza será resultado de la política económica general vigente, se reconoce la necesidad de acciones más inmediatas frente al problema:

“Sin embargo, la extrema pobreza existe y, si bien es fundamental crear las condiciones para que el sistema económico la haga desaparecer, es aún más urgente adoptar ahora medidas que alivien la situación de los extremadamente pobres y permitir a éstos incorporarse productivamente a la fuerza de trabajo nacional”.⁵

² República Federativa del Brasil, *I Plan Nacional de Desarrollo*, op. cit., p. 26.

³ República Federativa del Brasil, *Ibidem*, p. 35.

⁴ Chile, Respuesta a ESNPALC, páginas sin numerar.

⁵ Documentos presentados a la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, *Temas de Planificación NO 3*, CEPAL, ILPES, 1979, p. 179.

Un tercer caso es el de Argentina, donde se plantea que no existe una planificación nacional de la economía, pero se reconoce la necesidad de mantener la planificación sectorial, y entre los sectores en que se está realizando tal actividad aparecen, con carácter prioritario, vivienda, salud, urbanismo, comunicaciones. La naturaleza subsidiaria se refuerza al no haber un organismo superior encargado de la definición de políticas y planes para los sectores sociales, actividad que está a cargo de oficinas dependientes de cada ministerio.

El Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 del Uruguay también sostiene que "el propio proceso de crecimiento económico será el mejor instrumento de redistribución de ingresos . . . , sin perjuicio de la necesidad de instituir urgentes mecanismos que permitan una mejora considerable de la situación actual de la población marginada".⁶

En el trasfondo del plan uruguayo se encuentran objetivos sociales⁷ y se asigna al Estado un papel de promoción de la igualdad de oportunidades, mediante la redistribución del ingreso. Incluso se reconoce la importancia de los mecanismos que para esa finalidad se han creado en el país en épocas anteriores. Sin embargo, se estima que a efectos de poder alcanzar esas metas, debe promoverse prioritariamente el crecimiento económico como condición necesaria aunque no suficiente para el adecuado funcionamiento de los mecanismos redistributivos. Se trata, en definitiva, del predominio de lo económico derivado de la coyuntura. Los grandes objetivos aceptados son sociales; se destaca la importancia de los contenidos de esta naturaleza para el logro de los mismos y para el mejor desempeño del aparato económico en sí mismo, pero se estima que se debe poner el énfasis en el logro de metas económicas como única manera de que los mecanismos sociales puedan funcionar eficientemente.

Influye en esto el diferente grado de desarrollo alcanzado por el Uruguay, respecto a otros países de la región, lo que pone de relieve el mismo plan al destacar la situación relativamente privilegiada alcanzada por el país en cuanto a los mecanismos redistributivos. Este hecho hace innecesario insistir prioritariamente sobre esta materia y se aconseja poner el acento en un mejor desempeño de la economía a efectos de poder dotar de recursos adecuados a los instrumentos preexistentes.

Todo lo anterior contribuye a ubicar al plan uruguayo en esta categoría, aunque acentuando sus características, que lo convierten en un caso relativamente especial.

La importancia de lo social en el plan actual de Paraguay se caracteriza del siguiente modo: "Los aspectos sociales del desarrollo van adquiriendo cada vez mayor importancia dentro del proceso de mejoramiento socioeconómico nacional. Esta modalidad se trata de reflejar con la incorporación de dos importantes

⁶ República Oriental del Uruguay, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1973-1977*, p. 36.

⁷ Se recuerda que "el objetivo último del desarrollo . . . es el hombre. El desarrollo no es un concepto ajeno a los ideales de justicia, de bienestar, de igualdad de oportunidades para todos los habitantes . . . Muy por el contrario es en ellos que se inspira y es hacia ellos que apunta. La definición de los grandes objetivos nacionales en los campos económico y social, es la expresión concreta de esos ideales y la estrategia es el camino por el cual la sociedad procura alcanzarlos (Ibídem, p. 20).

capítulos dentro de los sectores sociales, que anteriormente no aparecían sino en forma implícita. En efecto, se incluye un capítulo especial sobre "Recursos humanos y empleo" y otro sobre "Alimentación y nutrición", que junto con los sectores de salud, educación, vivienda y desarrollo social integrado conformaron el capítulo general de los sectores sociales del presente plan 1977-1981".⁸

Esta remodelación social busca la adecuación de la sociedad paraguaya a la actual fase de crecimiento del país. Ello es muy nítido en la estrategia educacional:

"Dadas las crecientes necesidades de recursos humanos calificados como consecuencia de la ejecución de los grandes emprendimientos hidroeléctricos binacionales y sus efectos sobre la aceleración del proceso de desarrollo nacional, debe fomentarse el aumento del número de escuelas técnicas, vocacionales y de formación profesional en centros accesibles a la población del área rural, y ampliar la cobertura de los cursos de capacitación, de enseñanza técnica y formación profesional impartidos actualmente por los organismos oficiales".⁹

2. El estilo 2 y la planificación social complementaria

Este estilo de planificación se caracteriza por realizar proyectos y programas que tienden a solucionar problemas sociales definidos. De esta forma la planificación social es un complemento de la consecución de los objetivos propiamente económicos aunque no pretende afectar las raíces estructurales que pudieran tener esos problemas sociales.

La planificación social complementaria encuentra un ejemplo en Brasil durante el período 1975-1979. En el II Plan Nacional de Desarrollo, se destaca que la estrategia de desarrollo social se:

"orienta en el sentido de: (1) garantizar a todas las clases, con énfasis en las más carentes, sustanciales aumentos del ingreso real; (2) reducir los focos de pobreza existentes, principalmente en la región semiárida del Nordeste, y en la periferia de los grandes centros urbanos".¹⁰

El incremento de la presencia de contenidos sociales en la planificación llevada a cabo en los períodos 1972-1974 y 1975-1979 se aprecia fundamentalmente en el número creciente de los proyectos y programas sectoriales o específicos asociados a los planes de desarrollo y provistos de referencias sociales más o menos inmediatas.¹¹

En efecto, durante el período 1972-1974 hay ocho proyectos prioritarios de esa índole en educación, seis en salud y saneamiento, uno en desarrollo científico-tecnológico, cinco en agricultura y abastecimiento, uno en transporte y siete en trabajo y previsión social. Durante el período 1975-1979, se pueden

⁸ República del Paraguay, Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación, *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1977-1981*, tomo II: "Objetivos, estrategias y políticas globales y sectoriales", Asunción, diciembre 1976, p. 180.

⁹ *Ibídem*.

¹⁰ Brasil, respuesta a ESNPALC, p. 31.

¹¹ *Ibídem*, pp. 33-43.

señalar siete programas específicos de desarrollo social,¹² y a ellos habría que agregar, por ejemplo, la gran mayoría de los programas de desarrollo regional, cuyo impacto social es inmediato.

El actual Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Bolivia (1976-1980) "comprende acciones globales de naturaleza política, económica y de naturaleza social propiamente tal". En el resumen de este Plan, aparece muy claramente el carácter complementario de la planificación social boliviana:

"En lo referente a los sectores sociales, el principio fundamental es que el desarrollo de los mismos deberá ir en forma paralela al de los sectores económicos, de manera que el mejoramiento social de las capas menos favorecidas sea progresivo y realista. En este sentido, se dará especial atención a programas y proyectos sociales en los campos de la educación, nutrición, salud, vivienda, etc., que se integren y contribuyan al desarrollo de dichos sectores prioritarios".¹³

Esta es también la situación de Honduras. Las cuatro dimensiones en que se desplegarían los objetivos sociales se presentan "en forma paralela a los objetivos económicos". Ellas son:

"1. Reducir el índice de analfabetismo, mejorar el grado de eficiencia y ampliar la cobertura del sistema educativo con el objetivo de elevar el nivel sociocultural de la población y de formar los recursos humanos compatibles con las necesidades de empleo;

2. Promover la construcción de viviendas para absorber paulatinamente el déficit habitacional originado por el crecimiento demográfico y mejorar el grado habitacional de los grupos de menores ingresos tanto rurales como urbanos;

3. Extender y mejorar los servicios de salud preferentemente en medicina preventiva, enfatizando en los grupos rurales y urbanos de menores ingresos, procurando mejorar la cobertura y eficiencia mediante la reestructuración de la organización institucional de salud existente;

4. Promover la incorporación de las comunidades al proceso de desarrollo, creando las organizaciones necesarias para crear actividades económicas y sociales que tiendan a suministrar fuentes de ocupación, así como incentivar la construcción de obras de uso común para su propio bienestar."¹⁴

El sector educacional es prioritario entre las actividades sociales del plan, y dentro de él se destaca la ampliación del nivel primario para cubrir el 90% de las necesidades al final del período de vigencia del plan, partiendo de una tasa de 79%. De igual manera se intentaba el objetivo educacional de elevar el índice de retención escolar. Asimismo, se pretendía mejorar la cobertura y la retención del nivel medio y superar, mediante la creación del Instituto de Formación Profesional, los déficit de mano de obra calificada en las diversas ramas de la economía hondureña. Dicho Instituto deberá, en el período de duración del

¹²Para el período 1972-1974 se contemplaban proyectos prioritarios, esquema que fue sustituido por un enfoque de programas especiales (regionales, sectoriales e intersectoriales).

¹³ILPES/CELADE, *Síntesis de planes nacionales de desarrollo*. Bolivia: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1976-1980), Santiago, pp. 10 y 11.

¹⁴República de Honduras, Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica, *Síntesis del Plan de Desarrollo, 1972-1977*, Tegucigalpa, febrero 1973, pp. 10 y 11.

plan, otorgar formación acelerada a 89 mil personas destinadas a servir en la agricultura, la industria, los servicios turísticos y la administración pública.

En el campo de la vivienda, el esfuerzo se concentra en las necesidades habitacionales de los sectores de bajos ingresos. Lo que caracteriza el plan hondureño de desarrollo 1972-1977 es su concentración en ciertos objetivos determinados y la concreción de las metas diseñadas para obtenerlos.

3. El estilo 3 y la planificación social preeminente

Lo que distingue a este estilo de planificación es su definición en función de objetivos sociales propiamente tales, a los cuales se subordinan el resto de los objetivos y el conjunto de las políticas, incluso la económica.

El principio organizativo básico del Proyecto del III Plan Nacional de Desarrollo de Brasil, subordina la operación del modelo económico a sus impactos sociales, especialmente a los redistributivos. En efecto, al enumerar sus fundamentos, ese proyecto señala explícitamente:

“El objeto del esfuerzo nacional es la valorización del hombre brasileño. Esto gana una expresión particular en la tentativa de garantizarle condiciones dignas de trabajo y remuneración adecuada a la satisfacción de sus necesidades básicas”.¹⁵

Consecuentemente, el proyecto postula los siguientes objetivos:

“El proceso de desarrollo debe orientarse . . . hacia un mejor equilibrio sectorial y regional de la economía brasileña y hacia la mejoría del ingreso de las clases sociales de menor poder adquisitivo.

“La opción por esta orientación resulta del objetivo-síntesis y del reconocimiento de que la repartición social de los resultados de la expansión económica nacional ha beneficiado desigualmente a las clases sociales: en la población de menor ingreso, el ingreso medio ha crecido con menor rapidez”.¹⁶

En síntesis, propugna una política unitaria, con objetivos de claro contenido social.

Este es también el caso de México donde, entre los cuatro objetivos prioritarios del Plan Global de Desarrollo para el período 1980-1982,¹⁷ figuran:

“Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

“Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas”.

Este Plan se define con:

“un contenido esencialmente social, que se expresa en dos dimensiones básicas. Por una parte, la estrategia de desarrollo está diseñada para crear el mayor número posible de empleos dentro del clima de seguridad y justicia que garantiza nuestra legislación social. Por otra parte, y como complemento a la creación de empleos, los programas sociales del sector público buscan mejorar los

¹⁵ Brasil, *III Plan Nacional de Desarrollo*, Projeto, Brasília, s/f pp. 10-11.

¹⁶ *Ibidem*, p. 15.

¹⁷ Todas las citas mencionadas respecto al último plan de México figuran en “El Nacional” del miércoles 16 de abril de 1980, pp. 14 y 15.

niveles de bienestar de sectores amplios de la población cuya alimentación, salud, educación, seguridad social y vivienda no se han podido traducir en demanda real. El Plan postula un crecimiento cualitativamente diferente en beneficio de las mayorías".¹⁸

Las dimensiones de la política social abarcan los siguientes ámbitos y áreas de actividad:

i) poblacional, con una meta de disminución del crecimiento demográfico a 2.5% en 1982 y a 1% para el año 2000, con vistas a una mejor distribución de la población en el territorio mexicano y a mejorar la calidad de la vida;

ii) educacional, que se propone como principal objetivo impulsar la educación universal básica de 10 grados para 1982;

iii) salud, cuya meta principal es ampliar la cobertura a las zonas marginadas urbanas y rurales;

iv) seguridad social, con una meta similar a la de salud: ampliar la cobertura a las zonas marginales de la ciudad y el campo;

v) habitacional, con énfasis en la vivienda popular a través de la autoconstrucción y su dotación de infraestructura básica;

vi) nutricional, cuyo objetivo es consolidar el sistema alimenticio mexicano, que comprende acciones de política agropecuaria, comercial, industrial y de consumo de alimentos básicos, teniendo en consideración las necesidades de las zonas geográficas críticas y de la población más pobre del país;

vii) laboral, comprende la política de empleo, de protección del poder adquisitivo del salario, del consumo popular, el fomento cooperativo, la organización social del trabajo, la administración de la política laboral, la recreación popular y la promoción cultural de los trabajadores;

viii) desarrollo rural, con atención preferente a la marginalidad extrema, mediante acciones concertadas de salud, provisiones de bienes básicos, dotación de viviendas y equipamiento, educación, capacitación técnica y creación de empleo en labores de reforestación;

ix) salarial, precios, utilidades y fisco, cuyo objetivo general es aumentar, en términos reales, el peso y la participación de los asalariados en el ingreso nacional.

El último plan ecuatoriano, para el período 1980-1984, "dirige prioritariamente su acción en beneficio de las mayorías nacionales y a basarlas en el pleno respeto a las libertades públicas y los derechos humanos".¹⁹ Para estos efectos se propone como uno de sus objetivos prioritarios el de la justicia social. "La justicia social implica asegurar a todos los ecuatorianos la participación equitativa en la riqueza, mediante su acceso a los bienes económicos, sociales y culturales que ofrece la sociedad . . ." Para alcanzar la justicia social es necesario:

"i) Aumentar la participación en la riqueza y en el ingreso nacional de los grupos sociales pobres, mediante la ejecución de las reformas estructurales, la reducción del subempleo, el aumento de la ocupación y la concreción de los programas y proyectos contenidos en el Plan.

¹⁸Ibídem, p. 15.

¹⁹República de Ecuador, *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático, 1980-1984*, primera parte, p. 43.

ii) Mejorar la calidad de vida de la población dando una alta prioridad a la prestación de los servicios de educación, vivienda y salud.

iii) Apoyar la organización popular para lograr la participación activa y consciente del pueblo y su acceso a los bienes sociales y económicos; y,

iv) Promover la revalorización de las culturas nativas, la formación de una auténtica cultura nacional y la defensa de sus valores frente a influencias negativas de culturas extranjeras'.²⁰

La emergencia de contenidos sociales en la planificación peruana se hace patente durante el transcurso del período que se inicia en 1968, siendo uno de los pocos casos en que esos contenidos se definen en un marco de transformaciones estructurales de gran amplitud:

"El carácter actual de la Planificación Social en el Perú, define y orienta su acción como un medio inductor o coadyuvante de las transformaciones que requiere la realidad socioeconómica y política del país, en el marco de un cambio social programado y gradualista que signifique la transición hacia el modelo de sociedad deseado. En este sentido, es obvio que ciertas concepciones sobre esta disciplina hayan devenido obsoletas por cuanto fueron formuladas para preservar el *statu quo* y no para alterarlo. Tales enfoques circunscribían la planificación social exclusivamente al tratamiento de aspectos tales como la prestación de servicios sociales . . . o a la dinámica poblacional, aspectos que si bien no pueden dejar de ser considerados en un enfoque integral, resultan por demás insuficientes si son tratados aisladamente en razón de que su cuantía y características son sólo consecuencia y no los factores fundamentales de la problemática social del subdesarrollo. De hecho, ninguna transformación social de envergadura podría hacerse sin tomar en cuenta los aspectos estructurales de la sociedad, y, entre ellos por cierto, los económicos y políticos. De ahí la importancia del carácter multidimensional e integral de la planificación y su utilización como instrumento de transformación de la realidad. Ello ha permitido ubicar correctamente los aspectos sociales dentro del contexto estructural que les da origen y enmarca".²¹

A un nivel general, la planificación social peruana se define en función de dos elementos fundamentales: por una parte, su referencia a los profundos desequilibrios estructurales y a las excesivas desigualdades concomitantes, y por otra, su estrategia de largo plazo orientada hacia el desarrollo rural y del interior.

4. El estilo 4 y la planificación social preeminente

Este estilo se caracteriza por plantearse como cometido central la construcción de una sociedad socialista. El caso representativo es Cuba. En 1970, la estrategia de desarrollo diseñada en este país para la década que se iniciaba, tuvo en consideración que "en las condiciones históricas actuales no puede referirse exclusivamente a recomendaciones más o menos acertadas sobre medidas económicas, ya que lo que se necesita, y lo que verdaderamente está en juego, es la transformación misma de la sociedad y consecuentemente del hombre. Es (por

²⁰ *Ibidem*, pp. 47 y 48.

²¹ Documentos presentados . . . , *op. cit.*, p. 417.

ello) que los objetivos de orden social y humano tienen también que formar parte de la propia estrategia".²²

Se advierte que "el obstáculo mayor que tendrá que vencer será el bajo nivel técnico y cultural de su población";²³ de ahí que se prevea que "En las etapas iniciales los esfuerzos en la educación tendrán que ser gigantescos, aunque sus frutos no se recogerán hasta pasado algún tiempo. En consecuencia, la acumulación que se proyecta estará condicionada por las dificultades en ampliar la capacidad técnico-orgánica para invertir y las posibilidades de incorporar a un alto ritmo las nuevas técnicas".²⁴

B. LOS PLANES Y LA REALIDAD

1. Lo declarativo y lo real en la planificación social

En la sección A de este capítulo se han descrito, fundamentalmente, los enunciados y declaraciones de política que presentan los diversos planes correspondientes a cada estilo de planificación. De su lectura surge la sensación de que tales documentos contienen una dosis importante de retórica, pese a que no existen las investigaciones necesarias para respaldar firmemente tal aseveración. Si bien en algunos casos la estrategia global definida en los planes corresponde aproximadamente con lo que se hace, es necesario introducir una nota de cautela en el intento de dar cuenta del estado de la planificación social, exclusivamente a partir de las declaraciones.

La relación más general y obvia es la que une ciertos enunciados con determinados contextos sociopolíticos y socioeconómicos globales. Así, en casos de crisis generalizada e inercia social, los sistemas de planificación producen respuestas intrascendentes. Cuando hay tensiones extremas, ante las cuales se carece de capacidad de resolución, de instrumentos y de canales de ejecución, es probable que los enunciados que se incorporan al plan alcancen su máxima retórica.

Por otro lado, en casos donde no se dan tensiones exógenas al sistema, pueden darse respuestas coherentes a objetivos de carácter trivial. De ahí que el rigor en la formulación sea para la planificación social una condición necesaria pero no suficiente de éxito.

Es posible, incluso, formular algunas hipótesis en relación con los diferentes tipos de brechas entre los enunciados mencionados en los planes y su aplicación efectiva, algunas de las cuales se desarrollan por separado en los párrafos siguientes.

²² República de Cuba, Junta Central de Planificación, *Elaboración de una estrategia de desarrollo y su vinculación a los planes a largo, mediano y corto plazo en Cuba*, Documento presentado a la II Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe. Lima, Perú, noviembre 1978, pp. 42 y 43.

²³ *Ibidem*, p. 42.

²⁴ *Ibidem*, p. 43.

Finalmente, siempre está presente la tentación de inferir la existencia de una estrategia explícita de desarrollo social a partir de un conjunto de actividades llevadas a cabo por el gobierno y de algunas declaraciones oficiales sobre la materia. En efecto, la definición de una estrategia de desarrollo social supone una visión coherente que identifica ciertos problemas fundamentales, elige metas y principios organizativos básicos, e individualiza los instrumentos adecuados. Pero no en todos los casos existe tal tipo de estrategia y las actividades de desarrollo social que se observan responden a estímulos específicos y a enfoques parciales que no alcanzan el grado de integración requerido.

Lo anterior, empero, no autoriza para afirmar la inexistencia de planificación social. Con frecuencia, se puede observar que subyace al conjunto de programas y proyectos ejecutados una concepción relativamente orgánica de ese desarrollo, aun cuando ella no haya sido objeto de una declaración formal por el gobierno, o incluso si ella es contradictoria o distinta de la que expresamente se acepta. En estos casos, se puede hablar de una estrategia implícita de desarrollo social.

2. Los niveles de desarrollo y la planificación social

Un aspecto importante que afecta a la relación entre el nivel declarativo y la práctica, es el nivel de desarrollo alcanzado por los distintos países.

En el campo de la elaboración de planes, programas y proyectos, se puede verificar una tendencia a suponer que la solución a los problemas del desarrollo social es fundamentalmente, una cuestión de voluntad política. No obstante, los patrones de desarrollo social se vinculan fuertemente a su nivel de desarrollo económico. En consecuencia, las actividades de planificación social encuentran restricciones en las magnitudes y en la dinámica exhibidas por las variables económicas.

Los cuadros 32 y 33 elaborados para 11 países de la región, muestran el gasto gubernamental en servicios sociales como porcentaje del producto interno bruto (PIB) distribuido por servicios y según la magnitud del PIB, en dos períodos consecutivos. Se observa que el nivel de desarrollo alcanzado, representado por el orden de magnitud del PIB, influye en la proporción destinada a gastos sociales. En promedio, el grupo de países de mayor desarrollo destina una mayor proporción a gasto social, lo que se mantiene considerando la distribución de ese gasto entre los diversos tipos de servicios.

Tales datos permiten afirmar que, por lo menos en lapsos como el considerado, los factores de orden estructural y la inercia histórica cumplen un papel importante en la determinación de la magnitud relativa del gasto social. Ello se ve ejemplificado de manera nítida por los casos de Chile y Uruguay, países que durante la década experimentaron importantes cambios de orientación tanto en política económica como social. Comparativamente, Chile continuaba en 1974 mostrando una de las magnitudes absolutas más altas de gasto social, pese a la reducción habida en el período; en Uruguay se dió incluso un aumento entre 1974 y 1976.

Sin embargo, las restricciones impuestas a la planificación social por los factores económicos no son absolutas. El cuadro 34 presenta, para el período

Cuadro 32

AMERICA LATINA: GASTO GUBERNAMENTAL EN SERVICIOS SOCIALES
COMO PORCENTAJE DEL PIB^a DISTRIBUIDO POR SERVICIOS
Y SEGUN MAGNITUD DEL PIB

(Entre 1972 y 1973)

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Educa- ción</i>	<i>Salud</i>	<i>Seguri- dad so- cial y bienestar social</i>	<i>Vivien- da y servi- cios de la co- muni- dad</i>	<i>Otros</i>
I. PIB superior a 800 dólares per cápita:							
Perú	1973	5.8	4.1	1.0	0.1	0.6	—
México	1972	5.8	2.2	0.7	3.0	—	—
Panamá	1973	7.3	4.3	1.6	0.7	0.4	0.3
Chile	1972	25.5	5.9	4.2	11.7	3.7	—
Uruguay	1973	13.5	2.8	1.0	9.6	0.1	—
Venezuela	1972	8.6	3.8	1.4	2.3	0.7	0.4
II. PIB entre 400 a 800 dólares per cápita:							
Bolivia	1973	4.5	3.3	1.0	0.1	0.1	—
Ecuador	1973	4.0	3.3	0.6	0.1	—	—
Guatemala	1972	4.0	1.9	0.9	0.6	0.5	0.1
Nicaragua	1972	5.7	2.5	0.6	2.3	0.1	0.2
República Dominicana	1973	6.7	2.5	2.1	0.7	1.4	—

Fuente: Naciones Unidas, *Modalidades de los gastos gubernamentales en servicios sociales*, Suplemento al Informe sobre la situación social en el mundo, Nueva York, 1979, S.79.IV.3, cuadro 1, pp.2-5.

^aLos datos se refieren a los gastos del Gobierno Central únicamente y comprenden tanto los desembolsos corrientes como los de capital.

1974-1976, el gasto gubernamental en servicios sociales como porcentaje del PIB utilizando una clasificación cruzada que atiende a dos criterios (la magnitud del PIB y los estilos asumidos por la planificación social), en el caso de 10 países. Suponiendo que una misma modalidad de planificación social pueda tener un significado diferente según el nivel de desarrollo alcanzado, el análisis del cuadro permite concluir que, para un nivel de desarrollo alto, el estilo de planificación adoptado no influye de manera importante en la determinación de la magnitud del gasto social. En cambio, en situaciones de menor desarrollo, el gasto social es afectado negativamente por la adopción de una modalidad subsidiaria y positi-

Cuadro 33

AMERICA LATINA: GASTO GUBERNAMENTAL EN SERVICIOS SOCIALES
 COMO PORCENTAJE DEL PIB^a DISTRIBUIDO POR SERVICIOS
 Y SEGUN MAGNITUD DEL PIB

(Entre 1974 y 1976)

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Educa- ción</i>	<i>Salud</i>	<i>Seguri- dad so- cial y bienestar social</i>	<i>Vivien- da y servi- cios de la co- muni- dad</i>	<i>Otros</i>
I. PIB superior a 800 dólares per cápita:							
Perú	1976	5.5	3.9	1.1	0.1	0.5	—
México	1976	7.3	2.9	0.7	3.6	—	—
Panamá	1976	7.2	4.4	1.6	0.4	0.5	0.3
Chile	1974	15.2	4.0	2.6	5.8	2.7	0.1
Uruguay	1976	15.7	2.7	0.9	12.0	0.1	0.1
Venezuela	1976	9.2	4.0	1.5	2.7	1.3	0.2
II. PIB entre 400 a 800 dólares per cápita:							
Bolivia	1976	5.5	3.6	1.1	0.4	0.4	—
Ecuador	1976	4.3	3.1	1.0	0.2	—	—
Guatemala	1976	4.6	1.6	0.8	0.9	1.2	0.1
Nicaragua	1976	8.7	2.7	0.7	3.2	2.0	0.1
República Dominicana	1976	6.6	1.8	1.4	1.0	2.2	0.2

Fuente: Naciones Unidas, *Modalidades de los gastos gubernamentales en servicios sociales*, Suplemento al Informe sobre la situación social en el mundo, Nueva York, 1979, S.79.IV.3, cuadro 1, pp. 2-5.

^aLos datos se refieren a los gastos del gobierno central únicamente y comprenden tanto los desembolsos corrientes como los de capital.

vamente por las modalidades o estilos restantes.²⁵ Así, en los países de menor desarrollo las orientaciones que asume la política económica y social afectan a la planificación social, no obstante las restricciones impuestas por el nivel de desarrollo alcanzado; en los países más desarrollados, parece ser, en promedio, de mayor importancia la inercia histórica provocada por el desarrollo social pasado.

Los cuadros 35 y 36 tienden a demostrar que existiría una relación entre los estilos de planificación social adoptados y la tendencia que presenta el gasto social a lo largo de la década. Se puede notar que los países que dan prioridad al crecimiento económico son los que aumentan en menor proporción su gasto

²⁵ Este resultado se obtiene mediante un análisis de varianza practicado sobre el cuadro 34, suponiendo que hay interacción entre el nivel de desarrollo y la modalidad de planificación social. Véase: H. Scheffé, *The Analysis of Variance*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1959, pp. 106 y ss.

Cuadro 34

**AMERICA LATINA: GASTO GUBERNAMENTAL EN SERVICIOS SOCIALES COMO
PORCENTAJE DEL PIB, SEGUN MAGNITUD DEL PIB Y
MODALIDAD DE PLANIFICACION SOCIAL**

(1974-1976)

<i>Modalidad</i>	<i>PIB > 800 dólares per cápita</i>		<i>400 < PIB < 800</i>	
Subsidiaria	Uruguay	15.7	Guatemala	4.6
	Chile	15.2		
Objetivo propio	Panamá	7.2	Bolivia	5.5
			Ecuador	4.3
Prioridad social	Perú	5.5	República	
	México	7.3	Dominicana	6.6
	Venezuela	9.2		

Fuente: Véase el cuadro 33.

social o incluso lo disminuyen. Esta situación es coherente con el uso de una alta proporción de los excedentes captados por el gobierno central en la acumulación de capital físico como mecanismo central para impulsar el crecimiento.

Los países que han adoptado un estilo de planificación social complementaria invariablemente han aumentado su gasto social a lo largo de la década. Sin embargo, lo han hecho a un ritmo inferior al del crecimiento del gasto total. Esta situación es coherente nuevamente, con los postulados centrales del estilo, ya que en éste —al igual que en el caso anterior— se prioriza el crecimiento económico y, por lo tanto, el gasto fiscal en inversión física, sin dejar de reconocer la necesidad de desarrollar una acción complementaria en el ámbito social. Esta acción se fortalece en la medida que se expande la economía.

Por último, los países que han adoptado un estilo de planificación con objetivos sociales preeminentes son los que —en términos relativos— han aumentado el gasto social a tasas más altas, e, invariablemente, a una tasa superior al crecimiento del gasto total. De esta forma se expresa la decisión de sacrificar una fracción del gasto fiscal en inversiones físicas para satisfacer ciertas demandas sociales.

Esta relación que se ha pretendido establecer entre gasto social y estilos de planificación no sólo debe considerar los comentarios ya hechos respecto a las restricciones impuestas a la planificación social por factores de orden estructural, por la inercia histórica y por el grado de desarrollo sino, además, tener en cuenta el hecho de que nada dice respecto a la eficiencia en el uso de los recursos destinados al gasto social. Por esta razón, puede darse perfectamente el caso de que un país que disminuye o aumenta a tasas relativamente bajas su gasto social tenga resultados relativamente notables en la consecución de objetivos sociales. La relación establecida sólo hace referencia al hecho de que ante la opción de aumentar el gasto fiscal en inversiones sociales o en otros sectores o esferas, algunos países optan por un mayor gasto social poniendo así en práctica su decisión de actuar primordial y directamente en el ámbito social. Por el contra-

Cuadro 35

EL GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

	Gasto total de los gobiernos centrales (porcentaje del PIB)		Gasto social ^a como porcentaje del PIB		Cambio porcentual en: ^b	
					Gasto total del gobierno	Gasto social del gobierno
	1970	1978	1970	1978	1970- 1978	1970- 1978
Argentina	8.6	11.2	2.0	1.9	30.2	-5.0
Bahamas	20.1	21.9	—	7.9	9.0	—
Barbados	23.3	33.8	10.2	11.8	45.1	15.7
Bolivia	9.4	11.7	2.5	3.9	24.5	56.0
Brasil	9.6	9.8	1.2	1.1	2.1	-8.3
Colombia	10.4	8.7	2.4	1.9	-16.3	-20.8
Costa Rica	13.7	20.1	4.9	7.7	46.7	57.1
Chile	20.9	24.0	6.8	6.7	14.8	-1.5
Ecuador	13.7	15.0	3.5	6.0	9.5	71.4
El Salvador	11.9	16.7	4.6	5.3	40.3	15.2
Guatemala	9.9	13.0	3.0	2.8	31.3	-6.7
Guyana	32.1	43.8	—	8.9	36.4	—
Haití	11.6	12.5	3.2	3.5	7.8	9.4
Honduras	15.6	23.9	5.2	6.1	53.2	17.3
Jamaica	22.9	41.7	5.9	11.0	82.1	86.4
México	9.7	15.3	3.5	2.9	57.7	-17.1
Nicaragua	12.1	19.3	3.5	3.3	59.5	5.7
Panamá	20.0	25.1	5.6	6.0	25.5	7.1
Paraguay	11.8	9.9	2.2	1.6	-16.1	-27.3
Perú	16.4	20.6	4.8	4.7	25.6	-2.1
República Dominicana	17.1	14.8	6.6	4.0	-13.5	-39.4
Trinidad y Tabago	22.7	37.4	5.5	11.2	64.8	103.6
Uruguay	14.9	16.7	4.7	3.8	12.1	-19.1
Venezuela	19.7	28.4	5.8	6.1	44.2	5.2

Fuente: BID, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informes 1971 y 1978.

^aSe refiere al gasto en educación, salubridad y vivienda.

^bCalculados a partir de las cifras porcentuales del gasto total y del gasto social con respecto al PIB.

rio, otro grupo de países entiende que el costo optativo del gasto social —incluso teniendo en cuenta los objetivos sociales— es demasiado alto, optando por usar una fracción cada vez más alta del gasto total y del producto nacional en materias distintas a los programas sociales. Por lo tanto, parece ser que el indicador “gasto social” resume coherentemente las decisiones de política que adoptan los gobiernos en cuanto a la distribución y tamaño del excedente que controlan y, de esta forma, es también coherente con la modalidad o estilo por el que cada uno de éstos ha optado para lograr los objetivos sociales que se han propuesto.

Cuadro 36

EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(Variación porcentual)

<i>País</i>	<i>Gasto total 1970- 1978</i>	<i>Gasto social^a 1970- 1978</i>	<i>Gasto en educación 1970- 1978</i>	<i>Gasto en salud 1970- 1978</i>	<i>Índice de gasto so- cial por habitante en 1978 (1970 = 100)</i>
Argentina	51.9	10.8	-12.6	-13.2	99.0
Bahamas	-	-	-	-	-
Barbados	84.1	46.8	67.3	22.1	143.3
Bolivia	88.2	135.9	170.9	255.0	198.2
Brasil	106.5	95.4	106.5	65.2	148.6
Colombia	32.8	25.7	14.6	9.6	101.6
Costa Rica	136.9	153.7	167.3	97.4	201.8
Chile	34.1	15.1	21.2	16.1	99.0
Ecuador	121.7	247.1	203.6	501.8	265.6
El Salvador	108.4	71.1	83.8	52.7	134.0
Guatemala	111.2	50.1	30.6	25.0	119.4
Guyana	-	-	-	-	-
Haití	45.2	47.4	60.0	37.2	128.8
Honduras	113.9	63.8	54.1	127.3	125.4
Jamaica	75.9	80.1	84.3	64.1	163.6
México	131.4	21.6	-35.2	317.4	92.3
Nicaragua	31.6	-22.2	-8.5	-65.7	60.9
Panamá	65.4	41.2	38.8	29.3	110.6
Paraguay	49.1	29.2	41.5	-14.0	99.0
Perú	64.1	27.9	31.6	32.3	102.5
República Dominicana	53.9	7.8	17.0	-36.9	85.1
Trinidad y Tabago	138.2	194.4	185.8	211.7	261.3
Uruguay	25.7	-9.3	-17.8	32.3	85.1
Venezuela	122.9	62.6	81.5	38.0	127.4

Fuente: BID, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informes 1971 y 1978.^aSe refiere a variaciones porcentuales del gasto en educación, salubridad y vivienda.

3. La planificación social como factor de legitimación

Según se sabe, los planes, a la vez que expresan una voluntad gubernamental de intervención planificada en la sociedad, cumplen también otras funciones.

De entre ellas, cabe destacar la de legitimación político-social, esto es, procurarle al gobierno su aceptación por los diversos grupos sociales que componen la población, mediante la apelación a símbolos, principios y enunciados doctrinarios, elementos ideológicos, etc.

Adicionalmente, esos contenidos simbólicos tienden, en muchos casos, a adoptar la forma de objetivos o metas globales, que si bien pueden interpretarse,

en la superficie, como auténticos fines, es decir, como estados de cosas o situaciones efectivamente susceptibles de alcanzarse, en el fondo o no pueden traducirse en objetivos específicos, que sean posibles de cumplirse verdaderamente y de presentar un contraste entre los logros y las metas, o sólo lo hacen muy dificultosamente.

Además, se observa que los gobiernos procuran ganar legitimidad, adicionalmente, mediante la técnica de postular objetivos y metas globales en términos absolutos. Por lo general, un determinado objetivo (por ejemplo, erradicar la pobreza) se plantea en el plan sin mayores calificaciones o resguardos, generándose así la impresión de que el gobierno adquiere un compromiso sin límites en cuanto a las metas postuladas.²⁶ Esta hipertrofia de metas y objetivos contribuye también a distanciar a los planes de la realidad.

Por último, existe la posibilidad de que se postulen metas que gozan de gran popularidad, a sabiendas de que su cumplimiento es relativamente incompatible con el plan, que no existen recursos suficientes, o que no hay intención de llevarlas a la práctica.

Si bien todos los fenómenos enunciados afectan, en alguna medida, a la planificación económica, ellos parecen tener mayor importancia en lo que se refiere a las actividades de planificación social.

En efecto, por la misma naturaleza de sus objetivos, la planificación social se presta mejor para su utilización como instrumento de creación de legitimidad, lo que contribuye a hacer aún más problemática su relación con los procesos efectivos de desarrollo social.²⁷

4. El despliegue de las políticas sociales y su creciente grado de complejidad

Hasta la década de los años sesenta las referencias a la política social subentendían un conjunto tradicional: educación, salud, vivienda y seguridad social. "Lo social" en cuanto dominio de operación para la planificación quedaba contenido, en forma casi exclusiva en ellas y sólo excepcionalmente incluía alguna otra.

La tendencia en la década pasada ha variado al ampliarse el conjunto de políticas sociales, sea por fragmentación de las tradicionales en razón de la especialización de los propios sistemas, sea por la emergencia de nuevas políticas percibidas como necesarias.

Así, la dimensión social de los planes no se corresponde ahora, estrictamente, con las políticas tradicionales que ven cuestionada, por primera vez, su hegemonía y centralidad en la planificación social.

Lo que interesa aquí es señalar que la principal consecuencia del despliegue y de la complejización de la política social radica en poner en entredicho la capacidad operativa de la planificación social.

²⁶Cabe destacar que los planes tienden a ser percibidos por los distintos grupos sociales como una promesa o compromiso del gobierno con la sociedad.

²⁷Evidentemente, no hay que olvidar que la aplicación efectiva y los logros reales pueden constituir una estrategia de generación de legitimidad mucho más eficiente que las modalidades examinadas.

A continuación se revisará, brevemente, el contenido más notorio de dicha tendencia para lo cual se mencionarán los dominios que ocupan las políticas tradicionales y los enunciados de las nuevas políticas y, finalmente, se sintetizan los tipos de brechas que se perciben entre los enunciados de los planes y las realidades sociales.

a) *Las cambiantes posiciones de las políticas tradicionales en los diversos contextos de la estrategia social.* Los planes de la década pasada muestran que no existe un país en la región que carezca de objetivos explícitos en educación, salud, vivienda y seguridad social o en, al menos, una de esas dimensiones.

Sin embargo, el sentido de dichas políticas, varía considerablemente con las estrategias respectivas. De este modo, iguales conceptos u objetivos en diversos contextos adquieren distintas significaciones. Un intento de establecer los elementos comunes y variables de las políticas excede los límites de este documento ya que ello requeriría una información pormenorizada sobre la efectiva aplicación de las mismas, con la que no se cuenta. Con todo, los enunciados de políticas son un primer antecedente para conocer la modalidad que asume el despliegue de políticas sociales. En breve, de los enunciados de los planes se colige una mutación de las políticas tradicionales a través de un proceso de desagregación, que cristaliza en la especialización de ámbitos tradicionales o en la constitución de nuevas esferas sociales como dominios de la planificación.

Cabe mencionar los múltiples orígenes de dicho proceso y de sus consiguientes modalidades de cristalización. La desagregación que significa especialización de dominios tradicionales, proviene del cuestionamiento de los paradigmas tradicionales, en especial del que ligaba la incorporación social con la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social. Nuevas estrategias que enfatizan las políticas selectivas han significado especialización en aspectos determinados de la antigua política más comprensiva. Es el caso, por ejemplo, de la nutrición con respecto a la salud. La propia maduración y desarrollo de las disciplinas de planificación ha contribuido a esa especialización y desagregación de las políticas sociales.

La educación experimenta una doble tensión. Por una parte, la especialización proviene de la inclusión en los planes de objetivos culturales y metas científicas y tecnológicas que amplían el marco del antiguo sector. Por otra parte, la educación se especializa en actividades cada vez más acotadas como ocurre con la formación profesional, objetivo incorporado con prioridad ante las necesidades de mejorar la capacitación de los recursos humanos. Menos visibles, pero igualmente reales, las tensiones mencionadas afectan también a las políticas de vivienda y seguridad social, aunque en general lo que limita dichas políticas a subsidios y prestaciones sociales más selectivas, es el peso de las restricciones financieras, aun en los casos nacionales en que se intenta ampliar su cobertura a los sectores marginados.

Finalmente, dados los cambios de estrategias macroeconómicas que se observan en los planes de la década pasada, que por cierto asumen grados muy diversos, dos políticas no tradicionales de los sectores sociales han ocupado un lugar de primera importancia: las políticas de empleo y de régimen laboral.²⁸

²⁸ En el capítulo III, se analiza la evolución en la década pasada de dichas políticas. Se trata, en rigor, de políticas económicas aunque su impacto social sea directo e inmediato.

b) *El despliegue de nuevas políticas sociales.* En la década pasada nuevas políticas sociales han pasado a ocupar lugares de importancia en los enunciados de los planes. Algunas de ellas, como las culturales, expresan concepciones de lo social de gran globalidad. Otras, son adscritas a la planificación social dado que aparecen como muy básicas para mejorar la calidad de la vida, concepto que incluye las necesidades apremiantes de seguridad primaria de las personas y de su provisión efectiva de bienes y servicios básicos. En rigor, no se trata de políticas sociales *stricto sensu*, aunque su adscripción a dicha esfera pone en evidencia la necesidad de que los ciudadanos controlen la tarea de superar las anomalías percibidas o participen en ella. Más en general, los planes que enuncian objetivos de ampliación de los niveles de participación de ciertos sectores, como la juventud y las mujeres, o determinadas actividades, como el deporte, incluyen tales tareas en el ámbito de la planificación social.

Las referencias mencionadas no son taxativas, ya que sólo se desea ilustrar la tendencia al despliegue de las políticas sociales.

Entre los enunciados de nuevas políticas, hay dos que requieren una mención más específica: la política de la cultura y la de la comunicación social.

La política cultural es enfatizada como la búsqueda de la identidad nacional. Una expresión institucional de su importancia se encuentra en el recientemente fundado Centro Latinoamericano y del Caribe para el Desarrollo Cultural (CLADEC). Dicha política adquiere gran interés para los países recién descolonizados en los que se intenta hacer explícitos los fundamentos de la identidad nacional. Así, en la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, se consideró la necesidad imperiosa de elaborar indicadores sociales que atiendan a la medición de la identidad cultural.²⁹ Pero por su carácter abstracto, los enunciados de principios rectores de política cultural provocan aprehensiones, que representan aspiraciones de consolidación de la propia identidad nacional, ante tensiones profundas originadas por la transnacionalización e interdependencia crecientes.

Otra modalidad que asume la búsqueda de la identidad nacional es la integración social y racial en países con un alto componente de población indígena. El ya mencionado énfasis en los problemas de la comunicación social deriva, básicamente, de que durante la década pasada, una mayoría de los países latinoamericanos cumplió la segunda etapa del proceso de modernización de la infraestructura de las redes de telecomunicaciones, ampliando considerablemente la cobertura territorial de la televisión. De este modo, millares de latinoamericanos se incorporaron a la recepción de los mensajes televisivos. Sin embargo, la característica central de las políticas públicas de comunicación en la región ha consistido en su modalidad implícita. Las arduas polémicas que han suscitado las propuestas de cambio en los foros internacionales, impiden que se pueda anticipar un juicio acerca de si los enunciados de las políticas de comunicación serán o no efectivamente llevados a la práctica en el proceso de planificación social. Sin información pormenorizada tampoco se puede evaluar el grado de planificación efectiva logrado en esta esfera en los países que en la década pasada la incluyeron en sus enunciados de estrategia social.

²⁹ Documento Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe E/CEPAL/ILPES/G.1, 16 de julio de 1979, p. 207.

5. La eficiencia en la planificación social

La falta de impacto efectivo de la acción gubernamental en los procesos de desarrollo social puede originarse tanto en la ausencia de una intervención planificada, como en una intervención planificada errónea, esto es, en una identificación equivocada de los instrumentos de política exigidos para alcanzar los objetivos que se persiguen.

Las mayores fuentes de generación de esos errores son las condiciones de incertidumbre en que se desenvuelve la planificación social y su debilidad teórica.

Si bien lo primero afecta igualmente a la planificación económica, la situación es bien diferente en el caso de la social. Todos los países de la región tienen actualmente una dotación mínima de recursos (de organización, de infraestructura, financieros, logísticos, personal calificado, rutinas de recopilación de datos, etc.), orientados hacia la producción de información sobre indicadores y variables económicas. Para la planificación social, esa dotación es insuficiente o está ausente, y sólo a partir de la segunda mitad de la década pasada se observa, en algunos países, un desarrollo institucional tendiente a superar esa situación.

La debilidad teórica que afecta a la planificación social no es sino el reflejo del estado de desarrollo característico de las ciencias sociales, distintas de la economía. Como tal, no es un fenómeno privativo de los países de la región. Ella se expresa, primeramente, en la ausencia de un lenguaje conceptual y analítico mínimamente compartido por los diversos paradigmas en competencia, contrariamente a lo que ocurre en el ámbito económico. En segundo lugar, esa carencia obstaculiza el desarrollo de un proceso efectivo de acumulación de conocimientos, provistos de un grado suficiente de comparabilidad; a su vez, ello refuerza la debilidad analítica y conceptual del discurso teórico. Finalmente, las circunstancias anteriores contribuyen a originar una incapacidad generalizada de la investigación social para aislar relaciones causales, suficientemente validadas y confiables. A esta última característica contribuye también la tendencia de los científicos sociales de la región a orientar su trabajo por marcos teóricos globales de naturaleza más bien especulativa, desdeñando la investigación empírica enmarcada en teorías de alcance medio.

La debilidad teórica mencionada, por una parte, afecta negativamente los procesos de construcción y elaboración de indicadores sociales, puesto que todo indicador descansa sobre una base teórica, que determina su grado de utilidad y eficiencia; por otra, dificulta una identificación mínimamente precisa de los instrumentos de política, lo que constituye uno de los vacíos más ostensibles de la planificación social.³⁰

³⁰ Los déficit señalados en este párrafo han sido referidos también a otro tipo de factores. Así, se ha dicho que "buena parte de las actuales *elaboraciones de políticas* en planificación social son irresponsables, lo cual es causa de que sean ignoradas por los políticos". (Lawrence Moore, *Política Social y Política del Desarrollo Social*, *Revista Internacional de Desarrollo Social*, Nueva York, N° 3, p. 51.) No obstante, el tipo de factores aludido en el párrafo parece merecer mayor atención que los atributos imputados a los planificadores sociales, cuya frecuencia es desconocida.

C. LOS PROBLEMAS Y LAS PERSPECTIVAS

1. La determinación de los objetivos en la planificación social

La observación del estado actual de la planificación social en los países de la región permite destacar los problemas en que deberá recaer todo el esfuerzo teórico y práctico de los planificadores en la próxima década.

Un punto central es la determinación de los objetivos de la planificación social.³¹ Estos pueden ser de dos tipos: globales, que traducen de manera abstracta los juicios de valor primarios que orientan la acción estatal; y específicos, que constituyen operacionalizaciones precisas y puntuales de los primeros.

Los objetivos globales deberían satisfacer un mínimo de coherencia social. En efecto, tanto los valores primarios como su expresión en los objetivos globales perseguidos descansan en intereses y demandas de los distintos grupos sociales; a la diversidad de éstos se asocia también una diversidad de objetivos globales cuya unificación requiere un mínimo de consenso para que los planes y las actividades de planificación sean viables. La prosecución de ese consenso es una tarea política, que incumbe no sólo a los planificadores sino también a las organizaciones políticas y sociales.

La concentración de poder que permite a algunos gobiernos estar, por lo menos aparentemente, en mejores condiciones de implantar una política coherente tiene el costo de que el consenso social obtenido reposa en una coalición o alianza de grupos relativamente estrecha. A la inversa, a medida que la situación política es más abierta, la unificación de objetivos globales tiene que basarse en acuerdos más inclusivos, en los que cada uno de los grupos se orienta —con grados diversos de claridad y coherencia— hacia objetivos distintos. Además el mayor grado de apertura implica una mayor expresión de los conflictos sociales, y ellos afectan la definición de los objetivos y su realización. La experiencia recogida en la región muestra que la capacidad de los países en el logro de un grado suficiente de coherencia social es limitada, lo que se ve agravado por la tendencia, en las situaciones de mayor apertura, a soslayar o ignorar el hecho de que todo estilo de desarrollo tiene sus beneficiarios y perjudicados y que no es posible alcanzar la coherencia social necesaria si ellos no se determinan de manera precisa.

Los objetivos específicos de la planificación social plantean dos órdenes de problemas.

Por una parte, deberían derivarse de los objetivos globales y ser coherentes con ellos. Sin embargo, muchas veces se definen de modo relativamente autónomo lo que no garantiza que los programas y proyectos que se ejecutan impliquen efectivamente la realización de los objetivos globales o, incluso, provoquen efectos no deseados y hasta contradictorios con aquéllos.

Por otra parte, también es frecuente que no se alcance el nivel de operacionalización requerido para un objetivo específico; en otras palabras, que se

³¹ Véase ILPES-CEPAL, *El enfoque unificado y la planificación social*, Santiago de Chile, febrero 1973.

proceda al cumplimiento de objetivos mal definidos e imprecisos. En este caso, no sólo se hace imposible determinar si el programa o proyecto en cuestión es coherente con los objetivos globales, sino que ello torna a la vez ilusorio todo intento de evaluación, tanto *ex ante* como *ex post*.

2. Los problemas de aplicación de las políticas sociales: el caso del marginalismo

Ciertas situaciones ecológicas de marginalidad ilustran, de modo transparente, las dificultades de aplicación de todas y cada una de las políticas sociales, cuya acción se dirige a mejorar la posición de los individuos y grupos que pertenecen al sector social dotado de los menores recursos económicos y de poder.

El denominado desarrollo de la comunidad constituye el intento de actuar en el mundo de los marginales urbanos, coordinando la acción de diversas agencias burocráticas encargadas de las políticas sociales, en proyectos con alcances muy diferentes respecto al grado en que intentan modificar las estructuras sociales.

Pese a las críticas a tales programas provenientes del mundo académico, dichas prácticas se han multiplicado en la región sin dar lugar a evaluaciones desde la perspectiva de los planificadores. La excepción es la realizada en Bolivia, sobre el trabajo de treinta y cuatro agencias, gubernamentales y privadas, que han coordinado su esfuerzo de promoción social en la ciudad de La Paz. El documento anota:

“A pesar de algunos logros obtenidos, el desarrollo de la comunidad no ha perdido su carácter contradictorio, a veces utópico y muy proclive al paternalismo, dadas las bajas posibilidades de la participación de sus componentes en las diferentes acciones de programación, dirección y ejecución”.³²

La evaluación comprueba que el progreso de las comunidades ha dependido más de las relaciones externas, que del desarrollo organizativo autosostenido. Asimismo, se concluye que existe duplicación en las tareas de las agencias en ciertas áreas, mientras otras áreas están desprovistas de toda acción estatal.

Con todo, las críticas mencionadas no parecen significar variaciones importantes de las perspectivas más tradicionales. El aporte de la planificación social boliviana apunta hacia los problemas que plantean un cambio de orientación:

“La carencia de puentes teóricos entre la macroeconomía, la planificación social global, los análisis estructurales y de coyuntura, con las proposiciones económicas y sociológicas a nivel de comunidad urbano y rural, constituyen el principal obstáculo . . . (para dicho cambio)”.³³

Lo anterior permite realizar algunas reflexiones que van más allá de los programas de desarrollo de la comunidad y que afectan a la planificación social en general.

³²Presidencia de la República, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, *Programa Nacional de Promoción y Bienestar Social, versión preliminar*, La Paz, diciembre 1977, p. 22.

³³Ibidem, p. 73.

Una primera observación es que los trabajos del tipo de los mencionados son imprescindibles para la planificación social que no puede, so pretexto de crítica radical, confinarse en el inmovilismo. Diferente, por cierto, es la cuestión de los contenidos de dichos proyectos que podrían ir más allá de un estrecho asistencialismo, lo cual no significa afirmar el rechazo, en todas las situaciones, a las inevitables prácticas asistencialistas. Dicho de otra manera: los proyectos de desarrollo de la comunidad son inevitables y necesarios y su contenido está subordinado al tipo de proyecto político nacional vigente en la respectiva sociedad. El gran aporte del análisis y la crítica social latinoamericana ha sido vincular la situación de los marginados a las estructuras de poder prevaletentes. Las dificultades actuales señalan también el camino de futuros progresos: aumentar el conocimiento del modo en que se vinculan los macroanálisis con las propias experiencias de planificación en el mundo marginal; construir en ambas direcciones los "puentes teóricos" entre el macroanálisis y las prácticas sociales. Un primer paso, el más propio de la intervención planificada, es codificar las propuestas y acciones gubernamentales a través de la burocracia pública. Por lo general, las experiencias son inconclusas debido a diferentes razones: falta de persistencia, recursos financieros erráticos, coordinación sólo formal de las agencias y, lo más decisivo, objetivos formulados de manera irreal. Todo ello significa la desarticulación entre los fines y medios, haciéndose estos últimos cada vez más autónomos hasta constituirse en verdaderos fines.

3. La fragmentación sectorial y la política administrativa

Se ha señalado con anterioridad que en las organizaciones burocráticas se comprueba una marcada propensión a crecer, a aumentar su autoridad y a asumir nuevas funciones disputándoselas a otras entidades.

Tres órdenes de problemas singularizan el cuadro de fragmentación sectorial del campo social, restringiendo su capacidad de operación unitaria: la naturaleza y gravitación de las prestaciones sociales en la política social, el acceso a los bienes y servicios otorgados administrativamente y la autoridad y articulación del campo social.

La mayor parte de las cuestiones en torno a las prestaciones sociales son conocidas, en especial, las relativas al financiamiento de la política social. En breve, la ampliación o restricción de los gastos sociales está relacionada directamente con el manejo de las variables macroeconómicas de mayor importancia. Los impactos en la política social que provienen de la naturaleza de las prestaciones son menos advertidos. En efecto, una parte decisiva de ellas debe ser otorgada permanentemente, a diferencia de otras transferencias y subsidios estatales, que lo son por una sola vez, o con recurrencia en ciclos y plazos de mayor duración. Ese carácter permanente de las prestaciones genera problemas específicos a la política social ya que la innovación en los objetivos, las técnicas y los programas de acción enfrenta importantes resistencias. Su grado depende, en buena medida, de la capacidad de organización de las asociaciones y sindicatos de técnicos y administrativos de cuyas acciones profesionales dependen, en parte decisiva, las propias prestaciones. No se debe olvidar que el número de funcionarios del sector social —educación y salud, en especial— es un porcentaje

importante del empleo público total. La cantidad de funcionarios supone altos costos para las tareas de reciclado y formación profesional. De este modo, la naturaleza de las prestaciones sociales lleva consigo problemas bien diferentes a los del otorgamiento de prestaciones, pero que tienden a desplazar las prioridades o a desviarlas hacia negociaciones que, de alguna manera, deben respetar el peso de las organizaciones.

De este modo la experiencia de la región muestra que la prueba más difícil que enfrenta el esfuerzo de transformación de los programas sociales consiste en lograr la adhesión de las organizaciones sociales representativas de los funcionarios que otorgan dichas prestaciones. La carencia, también habitual, de evaluaciones *ex ante* de las posibles conductas de la burocracia pública del campo social implica, en la práctica, variaciones en la trayectoria de la reforma propuesta. El resultado final, vector de fuerzas encontradas, normalmente consagrará la mantención del status burocrático anterior y, probablemente, significará la acentuación del proceso de fragmentación administrativa del sector social.

El segundo orden de problemas que acentúa la fragmentación sectorial del campo social se relaciona con el acceso a las políticas, modalidad de relación entre la burocracia y los grupos sociales.

Por lo general, las políticas sociales intentan una redistribución de beneficios, de carácter amplio o selectivo. En ambos casos se comprueba una tendencia a la apropiación particularista de la oferta y la demanda de los bienes y servicios otorgados.

Pese a su importancia para la elaboración de políticas sociales, sólo recientemente se han comenzado a realizar estudios empíricos sobre la oferta y asignación de bienes y servicios por instituciones públicas. Ellos se centran en el análisis de sus modalidades o, lo que es más crucial, evalúan los cuellos de botella que se dan en los puntos de acceso burocráticos entre la oferta de bienes y servicios y su recepción efectiva por grupos o individuos determinados.³⁴

Diferentes razones explican el retardo de ese tipo de análisis. Ya se ha mencionado la concepción tan persistente como irreal acerca del Estado latinoamericano. Ella ha conducido a omitir elementos decisivos acerca de los procesos administrativos; entre otros, las consecuencias sociales de los mecanismos de contacto con los proveedores y usuarios de empresas y servicios; los procedimientos de elaboración de normas concretas de adjudicación de los bienes o las especificaciones de los servicios y, en general, la modalidad de las rutinas administrativas que crean, regulan y controlan derechos y conceden o rehusan beneficios concretos.

La apropiación particularista de la demanda es habitualmente identificada con el fenómeno del "clientelismo", que tiene como causa, al menos en su origen, un desajuste entre la oferta de bienes y servicios ofrecidos o regulados por el Estado y la demanda social por adquirirlos o disponer de ventajas para su adquisición.

³⁴ Algunos de tales estudios han planteado de manera desafiante la hipótesis de que: "Si la distribución por el mercado es inherentemente competitiva y desigual, no es verdad que la asignación por la administración sea necesariamente el opuesto".

La legitimación que puede obtener un servicio social determinado puede acrecentarse si los interesados perciben, acertada o erróneamente, que dicha entidad asume la defensa del grupo social con el que mantiene vinculación formal, ante otros centros de decisión. Una relación concebida como de "tutela" se transforma así en una de "clientela" en que el componente normativo y regulador de aquélla tiende a ser desplazado por los elementos de negociación y representación que definen a ésta. Tanto las políticas sociales con sesgo de incorporación social masiva como las de carácter selectivo pueden ser afectadas por las relaciones clientelísticas entre instituciones y grupos sociales, sean amplios conglomerados o poblaciones-objetivos (ancianos, lisiados, minorías indígenas, etc.). Normalmente, los grupos sociales ya vinculados a las agencias públicas existentes, pasarán a ser un elemento de presión en la conservación del servicio y de su orientación vigente tanto en la distribución del presupuesto fiscal como en la naturaleza de las prestaciones. De este modo, los problemas ligados al acceso a la burocracia del sector significan rigideces que fragmentan la operación unitaria del campo social.

Finalmente, corresponde mencionar los problemas de la autoridad y la articulación de las instituciones que actúan en el campo social que son, generalmente, los menos visibles y los de mayor impacto en la capacidad operativa de la planificación social.

El nudo de la cuestión no radica en la tendencia creciente a fundar nuevas instituciones para la ejecución de la política social. En efecto, al presentar como problemática la fragmentación sectorial, no se está postulando la ejecución burocráticamente centralizada de la política social. Por cierto que no se desconoce que muchas veces la fragmentación tiene causas espurias que provienen de los problemas antes mencionados y significan una simple duplicación de funciones.

El verdadero problema lo constituye el establecimiento de prioridades. La fragmentación sectorial, inserta en la constelación de causas mencionadas, acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que siendo todo prioritario, en rigor se consagran como actuales las prioridades prevalecientes antes del nuevo plan o estrategia social. La solución habitual busca coordinar las instituciones. Se recurre, entonces, a la creación de comités cuya función sería la de limitar las autonomías burocráticas, coordinar la actuación de las instituciones y distribuir los fondos existentes para abordar los nuevos programas. En la práctica, tales comités se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y grupos, en foros de negociación y escenarios en que los actores sociales, por cuenta propia o por interpósita persona, a través de las diferentes burocracias, ejercen presión en defensa de sus propios intereses, estrategias y objetivos. Dichas situaciones dejan en claro que la burocracia está ligada a los grupos y que su principal objetivo autónomo es su propia conservación.

Lo que falta, en rigor, es autoridad efectiva para establecer prioridades verticales que se repiten en el proceso de ejecución de la política social. A menudo, el sector social aparece dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o en su ejecución y, a veces, son rígidamente antagónicas. La solución de los comités es meramente formal. Tampoco es necesariamente mejor la creación que se postula a menudo de un ministerio especial para dirigir al sector ya que todo se jugará en la autoridad real de quien

ocupe el cargo, reconocible por la jerarquización de objetivos en el proceso de ejecución.

La autoridad en el campo social significa exactamente jerarquización de objetivos para las agencias de ejecución de política. No se discutirá en esta parte la determinación de objetivos.

4. Los problemas metodológicos que plantean el análisis y la evaluación en la planificación social

Dentro del conjunto de problemas metodológicos que afectan a la planificación social en los países de la región, cabe destacar dos, cuya importancia es ostensible: los problemas que afectan a la medición de los fenómenos sociales relevantes (indicadores sociales), y los que inciden en el análisis y evaluación de las actividades de planificación social.

a) *Los indicadores sociales.* Según se señaló,³⁵ la planificación social en la región se desenvuelve en condiciones significativas de incertidumbre en razón de las carencias existentes en cuanto a disponibilidad de información. Si bien ese fenómeno se explica en parte por la ausencia de una dotación adecuada de recursos, la sola superación de esos obstáculos materiales e institucionales no resolverá las dificultades que se observan. En efecto, la mejor o peor calidad de la planificación social no depende tanto del volumen de información disponible, como de la naturaleza específica de esa información. En otras palabras, lo que se requiere no es simplemente información, sino indicadores (mediciones) sociales.³⁶

Otro orden de problemas que afecta a la calidad de la información disponible en los países de la región se relaciona con la fidelidad de los indicadores sociales, específicamente, en términos de estandarización, homologación y falsificación.³⁷

Respecto de la estandarización, se ha señalado la falta de homogeneidad de la información utilizada, indicando que es común, por ejemplo, disponer de datos sobre distintas poblaciones marginales, recogidos con diferentes criterios y partiendo de definiciones distintas de marginalidad, unas más amplias y otras más restringidas, de modo tal que en un caso se contienen personas que no figuran en otros. Obviamente, ello puede conducir a incluir en una misma medida de política a grupos caracterizados por comportamientos muy diversos.

³⁵ Sería fácil mostrar que en casi todos los países existe una masa de información virtualmente no utilizada o subutilizada, de manera tal que así como es posible indicar una enorme lista de información de la que se carece, también hay datos nunca utilizados. No obstante, aun aceptando este supuesto, la misma fuente añade que por lo general los datos recogidos en estadísticas públicas o privadas derivan de la aceptación explícita o implícita de teorías o ideologías que normalmente escapan al dominio del que tiene que hacer uso de ellas para construir indicadores. Véase ILPES-CEPAL, *El enfoque unificado y la planificación social*, Santiago, febrero 1973, pp. 52-57.

³⁶ Véase este documento, capítulo V, sección B, párrafo 5.

³⁷ ILPES-CEPAL, *El enfoque unificado y la planificación social*, op. cit.

Otra deficiencia frecuente es la homologación artificial de datos que no calzan en las clasificaciones en uso, particularmente en las internacionales. La deficiencia estriba en el recurso a manipulaciones que permiten volver comparable aquello que no lo es.

Finalmente, cabe destacar que existe la posibilidad de que los datos sean falsificados en la fuente misma de su producción, lo que puede responder a diversas razones (prestigio interno o internacional, manipulación de opinión pública, evitación de sanciones administrativas, deshonestidad o negligencia funcionaria, etc.).

b) *El análisis y la evaluación de la experiencia recogida en planificación social.* Los problemas técnicos y metodológicos relativos al análisis y evaluación de las actividades de planificación social han cobrado creciente importancia durante la última década; no obstante los logros en esta materia parecen haber sido escasos.

Para los fines de destacar los problemas más relevantes en esta área, conviene distinguir entre evaluación y análisis *ex ante* y *ex post*.

Respecto de la evaluación y análisis *ex ante*, hay dos tipos de técnicas o metodologías que comienzan a aparecer hacia el final de la década ocupando un lugar destacado como candidatos a solucionar los problemas de evaluación que aquejan a la planificación social: el análisis de costo-beneficio, también conocido como evaluación social de proyectos, y las técnicas de costo-eficiencia, o análisis de eficiencia.

El análisis de costo-beneficio se distingue porque intenta cuantificar toda la gama de insumos y productos imputables a un determinado proyecto o programa, asignándoles un valor monetario y la aspiración —condicionada por la posibilidad anterior— a determinar un óptimo social respecto de los objetivos de que se trate, poniéndolos en relación con la totalidad de los demás cursos de acción que se le ofrecen a la sociedad.³⁸

Como es bien sabido, se ha insistido mucho en el hecho de que la planificación social persigue objetivos que, o bien pueden no ser cuantificables, o que no lo son en términos de unidades monetarias en razón de no constituir bienes o mercancías —incluyendo servicios— que se encuentren en un mercado. Ello hace que frecuentemente las variables que se distinguen en un proyecto no puedan ser objeto de una comparación legítima. Así, por ejemplo, no se puede comparar el gasto en salarios a profesores de nivel básico con una disminución en la tasa de analfabetismo, o el costo que implica la extensión de los servicios de saneamiento con una disminución de las tasas de morbi-mortalidad.

No obstante, el análisis de costo-beneficio pretende, precisamente, superar ese problema, asignando valores monetarios a aquellas variables que no lo tienen, mediante el recurso al cálculo de precios de sombra.

De esta manera, se hace posible el cómputo de precios sociales, aun en el caso de variables tradicionalmente consideradas como no susceptibles de evaluación monetaria —por ejemplo, la vida, la salud, etc.—, lo que permite lograr una evaluación social del proyecto en consideración en función de su utilidad social.

³⁸L. Squire y H.G. van der Tak, *Economic Analysis of Projects*, World Bank Research Publication, 1975, *passim*.

Teóricamente, y bajo determinados supuestos, esa evaluación posibilitaría determinar un óptimo para la distribución del gasto público social.

Si bien la aceptación de ese óptimo continúa siendo objeto de una decisión política, en el sentido que la autoridad podría aceptarlo o rechazarlo, se puede argumentar que el rechazo del óptimo constituiría una decisión irracional por parte de la autoridad. Por ello, la clase de análisis y evaluación a que podría llegar esta técnica tendría un peso específico y un prestigio privilegiados ante la autoridad.

Las dificultades y obstáculos, tanto de orden teórico como práctico, que supone la aplicación del análisis de costo-beneficio han sido examinados en profundidad en diversas publicaciones,³⁹ y su análisis detallado escapa a la naturaleza de este documento.

El análisis de costo-eficiencia, o análisis de eficiencia, no tiene el carácter ambicioso que caracteriza al análisis de costo-beneficio, en cuanto reconoce el hecho de que hay variables en la planificación social cuya cuantificación monetaria es muy difícil sino imposible.

Por ello, el análisis de eficiencia reconoce la autonomía de la autoridad política en la fijación de objetivos específicos en la planificación social, y sólo a partir de allí inicia su labor de análisis y evaluación. Por eso mismo no tiene la pretensión de poseer capacidades para determinar un óptimo social.⁴⁰

En razón de su mayor practicabilidad y mayor viabilidad política, es probable que las actividades de análisis y evaluación *ex ante* tiendan en el futuro a utilizar preferentemente este segundo tipo de análisis.

Pese a la relevancia creciente que se ha venido concediendo a los problemas de evaluación *ex ante*, lo cierto es que la evidencia disponible muestra una situación caracterizada por un desarrollo aún muy embrionario en esta materia.⁴¹

Por otra parte, las experiencias de planificación social en la región muestran otras carencias, que necesariamente deben subsanarse con antelación a la aplicación exitosa de cualquiera de las técnicas mencionadas.

Por un lado, la aplicación del análisis de costo-beneficio o del análisis de eficiencia supone un conocimiento causal adecuado de la situación en que se trata de intervenir, lo que constituye un prerrequisito de esa aplicación. Es ese conocimiento causal el que deberían entregar las teorías de alcance medio, en cuya construcción y verificación se ha avanzado poco, según se señaló anteriormente.

Por otro lado, está también el problema de la definición de los objetivos específicos, con un nivel de operacionalización aceptable, puesto que frente a objetivos mal definidos y difusos cualquier intento de evaluación *ex ante* no pasa de ser un mero gesto ritual. A su vez, esa incapacidad en la definición de

³⁹ Véase A. García y E. García, *Las variables medioambientales en la planificación del desarrollo*, CEPAL-PNUMA, Santiago de Chile, 1979, pp. 37-45.

⁴⁰ S. A. Musto, *Análisis de eficiencia*, Ed. Tecnos, Madrid, 1975.

⁴¹ La excepción la constituye Chile, en que se aplica de manera sistemática el análisis de costo-beneficio. Véase: Chile, *Respuesta a Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe*.

objetivos específicos se explica, entre otros factores, también por la ausencia de teorías de alcance medio adecuadas.

En el dominio de la evaluación *ex post*, esto es, la investigación de los efectos e impactos efectivos —deseados o no, previstos o no— de los programas y proyectos, la planificación social se encuentra en estado incipiente.

Este déficit es quizá más grave que los que se pueden observar respecto de la evaluación *ex ante*, puesto que es precisamente la investigación evaluativa, de corte más sociológico, la que puede proporcionar el conocimiento requerido para la construcción de teorías de alcance medio, sobre cuya importancia nunca se insistirá lo suficiente.

A la vez, no se puede dejar de destacar la relativa insensibilidad que prevalece respecto de los problemas metodológicos involucrados en la evaluación *ex post*, en oposición a la modalidad orientada a los análisis más económicos y ello pese a la creciente sofisticación y complejidad que viene adquiriendo el tratamiento de esos problemas.⁴²

⁴² Véanse, por ejemplo, los artículos contenidos en: E.L. Struening y M. Guttentag, *Handbook of Evaluation Research*, vol. I, Sage Publications, Beverly Hills, 1975.

Capítulo VI

LAS DIMENSIONES EMERGENTES EN LA PLANIFICACION LATINOAMERICANA

Los planes de la década de 1970 han mostrado que comienza a surgir una creciente preocupación por algunos sectores y dimensiones de la planificación que habían recibido menos atención con anterioridad. A ellos hará referencia este capítulo, mostrando los avances logrados hasta el momento y sugiriendo algunas líneas de desarrollo para el futuro.

La experiencia en empresas públicas muestra que ha habido en la región un notorio y acelerado proceso de creación de empresas estatales en los últimos 15 años. Como excepción a este fenómeno general se ha observado en la década un importante proceso de privatización en Chile y Argentina que, en menor medida, se ha registrado también en Uruguay.

Las empresas del Estado han gozado de diferentes grados de autonomía en los países de la región, variando según las circunstancias y el sector de producción, su vinculación a los respectivos departamentos ministeriales y a los organismos de planificación y ejecución de políticas económicas.

En general, sin embargo, se han observado, en economías mixtas, ciertas dificultades para incorporar plenamente a tales empresas en el proceso de planificación, incluso en los casos en que ellas están sujetas a la autoridad ministerial respecto a decisiones como la fijación de precios y la aprobación de proyectos de inversión. Dado que el sector de empresas estatales constituye un núcleo fundamental para la consecución de los objetivos de los planes de desarrollo, se lo analiza someramente en este capítulo, ya que la planificación nacional debe desplegar el máximo de esfuerzos para integrar coherentemente este sector tanto en los planes como en el proceso de política económica, particularmente en las decisiones relativas al corto plazo.

En forma paulatina los países de la región han venido tomando nota de la trascendencia de considerar en los planes de desarrollo y en acciones específicas, la protección del medio ambiente y una adecuada explotación de los recursos renovables y no renovables. Sin embargo, el diagnóstico de las relaciones entre desarrollo y medio ambiente y las técnicas para incorporar estas dimensiones en la planificación se encuentran en una etapa inicial, lo que explica su no consideración explícita en diversos planes. En este capítulo se hace una revisión del estado de la cuestión en la región y se hacen sugerencias tendientes a fortalecer las acciones y políticas ya emprendidas, y a otorgar una alta prioridad a la

realización de estudios de diagnóstico y programación en los aspectos que aparecen más críticos, tales como el consumo y la disponibilidad de energéticos, la explotación de los recursos forestales y pesqueros, el uso adecuado de la tierra, el agotamiento del recurso agua y la contaminación biótica de las áreas marginales en las grandes ciudades. También se tratará el ordenamiento institucional de las diversas agencias que llevan a cabo acciones específicas en este campo sin estar ligadas a un plan integral.

En forma creciente se le ha venido dando atención a las variables científicas y tecnológicas en el diseño de las estrategias de desarrollo y en la formulación de planes. La situación en la región parece ser de una rápida toma de conciencia por parte de los organismos gubernamentales de planificación de la necesidad de definir políticas explícitas en esta materia. Ello ha llevado a la creación, en varios países, de consejos nacionales de ciencia y tecnología. Estos consejos están vinculados, a nivel regional, con organismos dependientes de la CEPAL, la OEA y el SELA, con el propósito de crear sistemas de información y facilitar el intercambio de experiencias.

Sin embargo, debido al carácter embrionario de la mayoría de tales organismos nacionales, no se ha logrado aún, en la mayoría de los países, un grado de integración suficiente entre la institucionalidad de la planificación y la propia de la ciencia y la tecnología que permita al sistema de decisiones contar con una visión completa e integrada.

Se requiere profundizar en el diagnóstico de aspectos tales como las áreas en las que se está realizando investigación científica y tecnológica y la cantidad de recursos que se están destinando a ello; la orientación de los mismos para la formación de personal superior en ciencia y tecnología, incluida la formación en el extranjero; los sectores productivos donde se están produciendo procesos rápidos de modernización tecnológica inducidos desde el exterior por empresas transnacionales, evaluando donde ello sea posible, los costos y beneficios sociales de dichas transformaciones; el grado de adaptación que dichas tecnologías tienen a las condiciones locales.

La profundización en éstos y otros aspectos del diagnóstico, se analiza a continuación, en el entendido de que permitirá diseñar y ejecutar una política nacional de ciencia y tecnología acorde con los objetivos económicos y sociales de los planes de desarrollo.

A. LAS EMPRESAS PUBLICAS

1. Su importancia: las tendencias en la década reciente

Si bien la información empírica disponible sobre las empresas públicas en América Latina es muy incompleta,¹ puede afirmarse no sólo su importancia sino, incluso, la existencia de una tendencia a la aceleración del ritmo de su creación en especial a partir de los años sesenta.

¹No se encuentran recopilados datos tan elementales como la incidencia del producto global de las empresas públicas en el producto bruto de cada país, su aporte al proceso de ahorro-inversión, el porcentaje de la fuerza de trabajo que emplean y otros similares.

El cuadro 37, indica la magnitud y las áreas de actuación de dichas empresas, destacándose su fuerte participación en los sectores de energía y transporte y la variabilidad de su presencia en la industria manufacturera según países.

En los últimos tiempos se insinúa, en los países en que predomina la tesis de la subsidiariedad estatal, un cambio tendiente a disminuir la participación del Estado como productor y a privatizar muchas de las empresas públicas surgidas durante el período inmediatamente anterior.

Pero si las comparaciones se hacen tratando de descubrir tendencias de más largo plazo puede observarse que el proceso privatizador ha sido menos intenso que lo declarado.

La nueva orientación se inauguró, por lo menos formalmente, en Brasil en 1964. El artículo 170 de la Constitución de ese país estipula que el Estado se debe limitar a estimular y apoyar a la empresa privada, a la que corresponde desarrollar el esfuerzo empresarial en la sociedad. Sin embargo, en los hechos, no parece haber sucedido así. El cuadro 38 presenta información sobre las fechas de creación de las empresas públicas en Brasil y el cuadro 39 muestra los sectores incluidos en la actividad estatal. De su examen puede afirmarse que la creación de nuevas empresas adquirió impulso en los años cincuenta y aceleró su ritmo expansivo en el decenio de 1970. En el período 1966-1975 se crearon más de 230 empresas sobre un total de 567, vale decir, casi el 50% del total de empresas públicas. Por otro lado, coadyuvó a la ampliación de las actividades de estas empresas, su tendencia a formar conglomerados, como se ejemplifica con los casos de PETROBRAS, que controla 35 empresas, y de la Companhia Vale do Rio Doce, que tiene participación en 24.

En Chile, a partir de abril de 1975, el proceso privatizador cobró especial intensidad: de las 491 empresas que eran de propiedad del Estado o se encontraban bajo su control en septiembre de 1973, 449 fueron transferidas al sector privado y otras 21, liquidadas. En junio de 1979 la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) informó que el proceso de liquidación y venta de empresas públicas se encontraba prácticamente finalizado, dando a conocer la lista de las 21 empresas que seguirían siendo estatales, y que actúan en la minería de la exportación (cobre y salitre), en la producción de acero y energía, en las comunicaciones, en la explotación de yacimientos carboníferos, y transporte. Además, el Estado chileno mantuvo la propiedad sobre una agroindustria y una importadora y distribuidora de bienes de consumo (especialmente alimentos), así como la administración de puertos.

En Argentina, el sector de empresas públicas estaba formado, en 1969, por un total de 19 empresas.² En 1973 había llegado a abarcar 72,³ y en el momento del cambio de gobierno, en 1976, sobrepasaba las 750 empresas. A partir de abril del último año mencionado se reorientó la política al respecto, persiguiéndose el redimensionamiento del Estado. Se estableció la Comisión de Privatización de Empresas, la que espera completar su labor en 1982, manteniendo en poder estatal una cifra cercana a las 72 existentes hacia el año 1973. Hasta el momento ya ha cumplido la mitad de la desestatización programada.

²CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVI, N° 1, primer semestre de 1971.

³Según informaciones de CLAD.

Cuadro 37

AMÉRICA LATINA: INVENTARIO PARCIAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

	<i>Unidad</i>	<i>Petróleo</i>	<i>Siderurgia</i>	<i>Industrias ma- nufactureras</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Transporte marítimo</i>	<i>Transporte aéreo</i>	<i>Telecomuni- caciones</i>
Argentina (1969)								
Nº de empresas	Empresa	2	1	4	3	3	1	1
Ocupación	Personas	43 025	...	6 359 ^a	13 713 ^b	12 688	6 471	42 353
Capital	Millones de	232 180 ^e	...	...	...	...	...	...
Ventas	pesos	267 735.0	...	19 585.4	38 260.0 ^b	35 205.4	24 019.0	48 066.6
% de ventas sobre el total		51.6		3.8	7.4	6.8	4.6	9.2
Brasil^g (1965)								
Nº de empresas	Empresa	2 ^h	5	3	6	9 ⁱ	...	1
Ventas	Millones de nuevos cruzeiros	1 877.7	415.1	54.3	122.6	345.3	...	32.0
% de ventas sobre el total		61.4	13.6	1.8	4.0	11.3		1.0
Colombia (1968)								
Nº de empresas	Empresa	1	0	3	1	2	2	1
Ocupación ^j	Personas	3 601	...	285 ^k	112	3 569 ^l	591	10 613
Ventas	Millones de pesos	1 306.4	...	56.8	1.3	359.5	41.6	451.4
% de ventas sobre el total		50.4		2.2	0.1	13.9	1.6	17.4
Chile (1968)								
Nº de empresas	Empresa	1	1	4	1	2	1	1
Ocupación	Personas	4 140	7 078	...	7 070	...	...	...
Capital	Millones de	1 600	79.3 ^r	...	800	...	...	207.1
Ventas ^s	escudos	828.0	103.5 ^r	318.8 ^t	276.8	143.0	139.6	33.1
% de ventas sobre el total		22.0	25.2	8.5	7.4	3.8	3.7	0.9

(Continuación 1)

	Unidad	Comercio	Transporte urbano	Minería	Ferrocarriles	Otros	Total	Total 1975
Argentina (1969)								
Nº de empresas	Empresa	0	2	1	1	0	19	72
Ocupación	Personas	—	3 912 ^c	2 862	1 50 141	—	281 524 ^d	
Capital	Millones de	—	...	...	...	—	232 180 ^e	
Ventas	pesos	—	3 460.5	2 230.6	80 630.0	—	519 192.5 ^f	
% de ventas sobre el total			0.7	0.4	15.5		100.0	
Brasil^g (1965)								
Nº de empresas	Empresa	3	...	1	...	0	30	567*
Ventas	Millones de nuevos cruzeiros	7.5	...	204.1	...	—	3 058.6	
% de ventas sobre el total		0.2		6.7			100.0	
Colombia (1968)								
Nº de empresas	Empresa	1	0	0	1	3	15	—
Ocupación ^j	Personas	...	...	...	11 387 ^m	645	30 804 ⁿ	
Ventas	Millones de pesos	...	...	...	333.9	38.7 ^a	2 589.6 ^p	
% de ventas sobre el total					12.9	1.5	100.0	
Chile (1968)								
Nº de empresas	Empresa	2	1	1	1	1	17	—
Ocupación	Personas	...	...	...	24 000	...	42 288 ^q	
Capital	Millones de	...	...	...	...	...	...
Ventas ^s	escudos	99.5 ^u	46.9	526.7	332.0	66.7	3 758.1 ^d	
% de ventas sobre el total		2.6	1.2	14.0	8.8	1.9	100.0	

(Continuación 2)

	<i>Unidad</i>	<i>Petróleo</i>	<i>Siderurgia</i>	<i>Industrias ma- nufactureras</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Transporte marítimo</i>	<i>Transporte aéreo</i>	<i>Telecomuni- caciones</i>
México								
Nº de empresas	Empresa	2	2	26	3	0	2	0
Ocupación	Personas	...	...	...	...	...	...	...
Capital	Millones de pesos	250.0 ^v	700.0	1 202.7 ^w	1 000.6 ^x	...	128.0 ^y	...
Perú (1966)								
Nº de empresas	Empresa	1	1	5	0	2	1	0
Ocupación ^{cc}	Personas	1 208	1 451	7 425 ^g	...	...	...	...
República Dominicana (1967)								
Nº de empresas	Empresa	1	0	27	1	0	1	0
Ocupación	Personas	...	...	3 157 ^f	...	...	202	...
Capital ^{ss}	Miles de pesos	3 000.0	...	52 612.4	37 000.0	...	830.0	...
Ventas ⁱⁱ	dominicanos	...	...	47 056.9 ^{jj}	20 198.7	...	2 144.0	...
% de ventas sobre el total				29.9	12.8		1.4	
Venezuela (1968)								
Nº de empresas	Empresa	1	1	6	2	3	2	1
Capital	Millones de	483.6 ^{mm}	1 647.8	12 017 ⁿⁿ	1 314.0	72.8 ^{aa}	356.4	400.0
Ventas	bolívares	179.1	418.1	185.1 ^q	272.3	102.2 ^{aa}	187.5	287.8 ^{pp}
% de ventas sobre el total		10.7	25.0	11.1	16.3	6.1	11.2	17.2

(Conclusión)

	Unidad	Comercio	Transporte urbano	Minería	Ferrocarriles	Otros	Total	Total 1975
México								
Nº de empresas	Empresa	6	1	4	4	—	52	718
Ocupación	Personas	...	...	...	80 000	...	...	...
Capital	Millones de pesos	688.7 ^z	...	127.0	150.1 ^{aa}	41.1	4 288.4 ^{bb}	...
Perú (1966)								
Nº de empresas	Empresa	1	0	0	1	2	14	171
Ocupación ^{cc}	Personas	...	...	...	...	...	10 084 ^{dd}	...
República Dominicana (1967)								
Nº de empresas	Empresa	12	0	2	0	2	46	51
Ocupación	Personas	310 ^{dd}	...	246 ^{ee}	...	811 ^{ff}	4 726 ^w	...
Capital ^{gg}	Miles de pesos dominicanos	12 460.0 ⁿ	...	21 060.3	...	141 000.0	267 962.7 ^{hh}	...
Ventas ⁱⁱ		6 405.2 ^{kk}	...	769.3 ^{ee}	...	80 692.5	157 266.6 ^{ll}	...
% de ventas sobre el total		4.1	...	0.5	...	51.3	100.0	...
Venezuela (1968)								
Nº de empresas	Empresa	4	0	1	2	0	23	185
Capital	Millones de bolívares	557.2 ^a	...	...	457.6	...	6 941.1 ^{oo}	...
Ventas		37.3 ^{aa}	...	...	2.1 ^{qq}	...	1 671.5 ^t	...
% de ventas sobre el total		2.2	...	...	0.1	...	100.0	...

Fuentes: Boletín Económico de América Latina, primer semestre de 1971; H. Boneo "Las empresas estatales en América Latina" (informe preliminar) CLAD; F. Rezende "Las empresas públicas en la economía brasilera" ONU-CEPAL, Seminario sobre el proceso de planificación en América Latina y las empresas estatales, Lima, 1976.

^aSólo 3 empresas; ^bSólo agua y energía eléctrica; ^cIncluye sólo el subterráneo de Buenos Aires; ^dSólo 14 empresas; ^eSólo el capital de YPF; ^fSólo 16 empresas; ^gIncluye sólo algunas empresas del Gobierno Federal; ^hIncluye petróleo y química; ⁱIncluye todas las ramas del transporte; ^jCorresponde a 1970; ^kSólo Empresa Colombiana de Productos Veterinarios; ^lSólo Empresa de Puertos de Colombia; ^mCorresponde a 1969; ⁿSólo 11 empresas; ^oExcepto Corporación Autónoma Regional del Quindío; ^pSólo 13 empresas; ^qSólo 4 empresas; ^rMillones de dólares; ^sVentas más rentas de inversiones; ^tExcepto Petroquímica; ^uSólo ECA. ^vSólo Diesel Nacional S.A.; ^wSólo 25 empresas; ^x1 000 corresponden a Compañías de Luz y Fuerza del Centro, S.A. No se dispuso de información de la Comisión Federal de Electricidad; ^ySólo Aeronaves de México, S.A.; ^zSólo 5 empresas; ^{aa}Sólo 2 empresas; ^{bb}Sólo 44 empresas; ^{cc}Corresponde a 1964; ^{dd}Sólo 6 empresas; ^{ee}Sólo minas de sal y yeso; ^{ff}Sólo Consorcio Algodonero; ^{gg}Capital autorizado; ^{hh}Sólo 45 empresas; ⁱⁱCorresponde a 1966; ^{jj}Sólo 15 empresas; ^{kk}Sólo 7 empresas; ^{ll}Sólo 27 empresas; ^{mm}Aportes del Gobierno; ⁿⁿSólo 5 empresas, dos incluyen aportes del Gobierno; ^{oo}Sólo 19 empresas; ^{pp}Corresponde a 1967; ^{qq}Sólo Instituto Autónomo de Administración de los Ferrocarriles del Estado; *1976.

Cuadro 38

BRASIL: AÑOS DE CREACION DE LAS EMPRESAS GUBERNAMENTALES

A. FGV/IBRE/DCS/CEF/IPEA/INPES

Períodos	Unión	Estados	Total	Porcentaje
Hasta 1939	10	22	32	8
1940/49	10	12	22	5.9
1950/59	15	49	68	18.4
1960/69	39	175	214	58.2
Sin datos sobre fecha creación	43	23	36	9.8
Total	87	281	368	100.0

B. Revista Visão, "Quién es quién en la economía brasileña"

Períodos	Unión	Estados	Municipios	Total	Porcentaje
Hasta 1940	7	14	1	22	3.8
1941/50	7	6		13	2.3
1951/60	12	24	1	37	6.5
1961/65	19	46	3	68	12.0
1966/70	33	42	4	79	13.9
1971/76	67	59	5	131	23.1
Sin datos	52	147	18	217	38.3
Total	197	338	32	567	100.0

Fuente: César Guimarães, et al., *Perfil da Expansão do Estado Brasileiro na Esfera Econômica*; 1945/1975; Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ - Julio de 1977; Fernando Rezende, *Las empresas públicas en la economía brasileña* CEPAL/ILPES/ILDES, Seminario sobre el proceso de planificación en América Latina y las empresas estatales, Lima, Perú, 28 al 30 de agosto de 1978.

Cuadro 39

BRASIL: DISTRIBUCION POR SECTORES DE LAS EMPRESAS CREADAS ENTRE 1966 Y 1976

Sectores	Número de empresas	Porcentaje del total
Minería	12	5.2
Industrias de transformación	42	18.2
Agropecuario	2	0.9
Construcción	10	4.3
Transporte y almacenamiento	24	10.4
Otros servicios públicos	108	46.8
Comercio	5	2.2
Servicios en general	28	12.0
Total	231	100.0

Fuente: Luciano Martins (1977), de acuerdo con el artículo "Quién es quién", *Visão*, agosto de 1976; Fernando Rezende, *Las empresas públicas en la economía brasileña*. CEPAL/ILPES/ILDES: Seminario sobre el proceso de planificación en América Latina y las empresas estatales, Lima, Perú, 28 al 30 de agosto de 1978.

En Uruguay, el proceso de privatización parece ser aún menos significativo, observándose incluso cierto crecimiento de la participación de las empresas públicas en la economía. Así, el valor agregado por ellas equivalía al 8.9% del PIB en 1972 y al 9.1% en 1975. El Estado uruguayo sólo ha eliminado algunas empresas que había tenido que absorber por circunstancias coyunturales.

2. Los problemas específicos de la planificación del sector de empresas estatales

a) *La heterogeneidad de origen de las empresas*

Una de las mayores dificultades de cualquier intento de establecer generalizaciones sobre las empresas públicas en América Latina, radica en la reconocida heterogeneidad que presentan, en lo que toca a bienes y servicios producidos, a su escala de producción, a las circunstancias de su nacimiento, a sus momentos de expansión o contracción, a sus objetivos declarados, a sus vinculaciones con el mercado y el sector privado, a sus relaciones con el gobierno central y, aun, a su status jurídico. Una forma de comprender la realidad actual de las empresas públicas consiste en vincularlas con las fases del desarrollo latinoamericano. Cada una de dichas etapas dejó como herencia una generación de empresas públicas con objetivos más o menos homogéneos. El inicio de cada nueva etapa, sin embargo, condujo a la redefinición parcial del papel que debía desempeñar el Estado en dicho proceso, con lo que las empresas públicas "heredadas" del período anterior sufrían, por tanto, una modificación de objetivos, al mismo tiempo que se les sumaban otras recién creadas con objetivos diferentes. La reiteración de este proceso en que el papel del Estado se redefine y redefine a su vez el papel de sus empresas, es la verdadera causa de la heterogeneidad que se percibe al observar estáticamente el panorama actual de las empresas públicas en la mayoría de los países de la región.

Pueden distinguirse tres "generaciones" de empresas públicas: "en una primera etapa, cuando el factor dinámico esencial del crecimiento económico se encontraba en las exportaciones, en general la acción de las empresas estatales fue mínima".⁴ En esa época, al margen de la actividad exportadora, la principal actividad económica era la operación de la infraestructura que, en general, estaba a cargo de empresas extranjeras. La actividad estatal abarcaba, principalmente, el control de esos y otros servicios públicos y una muy limitada labor de fomento. "En la etapa siguiente de crecimiento industrial, la situación cambió radicalmente. Ante todo, el proceso mismo de la industrialización no hubiera sido viable sin la protección estatal"⁵ Se trata de la industrialización sustitutiva de importaciones. Durante su vigencia, se dan casos destacados de nacionalización de riquezas básicas y de algunos servicios esenciales en varios países de la región. Sin embargo, la intervención estatal en el proceso productivo continuó siendo primordialmente indirecta. Sólo posteriormente el Estado comenzó a participar plenamente como productor de bienes y servicios. En "los países en que el proceso de industrialización está más avanzado, predominan las grandes unidades

⁴CEPAL, *op. cit.*

⁵Ibidem.

productivas, cuya magnitud suele excluirlas de las posibilidades de los empresarios nacionales, y en consecuencia, dependen en parte importante del capital estatal o extranjero. En la primera etapa se trataba de alimentos, textiles y bienes mecánicos sencillos, al alcance de los capitales y tecnología nacionales; en cambio, los bienes de capital, los automotores, la química pesada, la electrónica, cuya producción es el eje de la nueva etapa de industrialización, dados sus costos, escala y tecnología, sólo eran accesibles, salvo excepciones, al capital extranjero y al Estado".⁶

En efecto, el agotamiento de la "sustitución fácil" empujó a las economías más desarrolladas a procurar el establecimiento de industrias de gran escala, productoras de bienes intermedios y de capital ("la profundización de la industrialización sustitutiva"), impidiendo así que el ahorro de divisas generado con la sustitución de la importación de bienes de consumo final se perdiera por la necesidad de importar en estos otros rubros; y, por la otra, en la expansión de mercados nacionales demasiado estrechos para permitir la operación rentable de estas industrias de gran escala y tecnología sofisticada (y de muchas de las industrias ya existentes). Para ello, se pensaba, el Estado debía jugar un papel preponderante.

b) *La diversidad de funciones de las empresas*

El establecimiento de las empresas públicas no se ha originado en un supuesto antagonismo entre el sector público y el sector privado. La intervención estatal en la actividad productiva se dio cuando el sector privado nacional careció de interés para comprometerse con la realización de una inversión —generalmente de tipo infraestructural, básica o de gran densidad de capital— cuyo período de maduración era considerado exageradamente largo; o cuando el capital requerido para efectuar la inversión era tan elevado que iba más allá de los créditos a los que tenía acceso el sector privado; o cuando se requería un muy alto componente de tecnología importada, lo que significaba aceptar algún tipo de participación extranjera en la gestión y propiedad de la empresa y consecuentemente, la salida hacia el exterior de recursos; o por tratarse de actividad monopólica o semimonopólica, como la explotación de yacimientos minerales.

Aparte de consideraciones financieras como las apuntadas, se han establecido empresas públicas, o expandido las existentes, cuando el sector privado no responde a los incentivos o estímulos del gobierno y deja insatisfechas las metas trazadas en el plan.

Ha habido también objetivos "extraeconómicos", que cubren una amplia gama de preocupaciones. Así, es posible que una determinada actividad económica, como la producción de fertilizantes, sea considerada por el gobierno central como clave para el desarrollo de otras varias actividades relacionadas con ella, lo que podría justificar la fijación de precios artificialmente bajos para los bienes producidos por dicha actividad, por un período relativamente largo de tiempo. La gestión de esta empresa no sería, evidentemente, muy atractiva para el sector privado.

⁶ *Ibidem.*

En otras circunstancias, se ha perseguido el ahorro de divisas, realizando actividades financieramente poco rentables y difíciles de subsidiar vía tasas de cambio o estímulos especiales, por lo que el Estado terminó haciéndose cargo de dicha actividad.

Otras empresas públicas fueron creadas para satisfacer objetivos netamente sociales, como la redistribución de ingresos, la creación de empleos o la descentralización geográfica y también contribuyó a la ampliación del sector de empresas públicas la decisión política de asumir ciertas actividades económicas consideradas estratégicas.

En síntesis, las empresas públicas han asumido tres funciones diferentes y a veces contradictorias: una función financiera-acumuladora, en que la gestión de la empresa se guía básicamente por las condiciones de oferta y demanda prevalecientes en el mercado y está orientada hacia la obtención de un excedente financiero; una función de consolidación y fomento del desarrollo, que trasciende los parámetros de la rentabilidad financiera, por la cual el gobierno central se responsabiliza por la promoción de un determinado propósito, como el desarrollo de la industria básica, la generación o el ahorro de divisas, el crecimiento descentralizado, la investigación tecnológica, o la protección de recursos estratégicos; una función distributiva o redistributiva, para mejorar las condiciones de vida de un grupo o sector social determinado.

Tales funciones no son excluyentes entre sí. En teoría, es posible que una empresa pública las cumpla todas. Una planta siderúrgica, por ejemplo, puede cumplir con generar un excedente en su operación, promover el desarrollo de la industria metalmeccánica y generar aumentos de ingresos para una cantidad apreciable de trabajadores.

En la práctica, sin embargo, hay la dificultad o imposibilidad de cumplir a plenitud las tres funciones simultáneamente. Por ello, si los objetivos o funciones de una empresa pública no están claramente definidos y priorizados, su operación tenderá rápidamente a no contribuir a la consecución de las grandes metas perseguidas por el gobierno central.

c) *La tendencia a la autonomía*

Cualquiera sea su grado de identificación con el Estado o su compromiso político con los objetivos y programas de un gobierno determinado, las empresas estatales comparten la tendencia a maximizar su autonomía, pretendiendo lograr el dominio más amplio posible del medio en que les corresponde actuar y que constituye su entorno operativo. Un estudio reciente recalca que las empresas estatales suelen exhibir pautas de comportamiento relativamente uniformes. La expansión y tecnificación de su producción, el desarrollo exitoso de los programas de la empresa tal como ella misma los define, la extensión y difusión de sus propios paradigmas y la liberación de controles financieros administrativos y contables son algunas de tales conductas comunes.⁷

Si se añade a ello la escasa capacidad de coordinar más que un número limitado de organizaciones complejas —observación que es por cierto plenamente aplicable al Estado—, se comprende que las relaciones reales entre empresas

⁷ Véase Horacio Boneo, *Las empresas estatales en América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, s/f.

estatales y aparato gubernamental son a menudo más rituales que de integración efectiva.⁸

Las observaciones anteriores contribuyen también a explicar la relativa debilidad de la integración entre empresas públicas que aún se observa en América Latina. El "potencial de las grandes empresas públicas, que de por sí es importante, se acrecentaría sustancialmente de establecerse normas y mecanismos para la sincronización de las decisiones. . . los distintos pactos y modalidades del proceso examinado corresponden de cerca a lo ocurrido en algunos países centrales con la emergencia de los conglomerados".⁹

Se han hecho esfuerzos y logrado avances en esta dirección. Sin embargo, hay que tener presente que ese afán de autonomía es una fuerza que se opone al proceso de coordinación. Dado que los empresarios públicos no son propietarios de sus empresas, es probable que generen intereses divergentes y traten de plasmarlos a través de la gestión de las mismas en tanto que el propietario —el Estado— es, en definitiva, un ente abstracto. Es decir, el conglomerado, que podría ser una solución racional, no es natural como esquema de integración de empresas públicas.

El grado de autonomía real de que goza una empresa pública puede ser positivo o adverso según la forma en que se le utilice en cada situación particular.

Debe recordarse que las empresas públicas tienen "recursos de poder", que no pueden ignorarse cuando se piensa en dotar de mayor coherencia orgánica a la labor del Estado y que influyen poderosamente en las actividades de planificación. Algunos de ellos se mencionan a continuación.

i) Características propias de la empresa: el tamaño y la naturaleza más o menos estratégica del campo de acción, por ejemplo, petróleo y la naturaleza y tendencia de su producción. Si la demanda del bien o servicio que produce la empresa pública es masiva, abarca a amplios sectores de la sociedad y tiende a ser creciente, cabe pensar que aumenta su poder de negociación frente al gobierno y al resto de la sociedad. La dimensión de la empresa medida por el número de sus trabajadores, volumen y valor de ventas, y su posición de fuerza en el mercado es, asimismo, un factor de tal significación que, por ejemplo, hizo decir a un alto funcionario francés, a propósito de la conveniencia de que el gobierno arbitrara un conflicto entre EDF (Electricité de France) y PECHINEY (empresa privada de aluminio), que "un Ministro no se enfrenta a tales colosos";¹⁰

ii) la posesión exclusiva o dominante de un conocimiento técnico de alta complejidad que impide a terceros oponer argumentos válidos a los planteamientos de la empresa. Este es uno de los recursos de poder de mayor peso en la época actual. Su uso, con carácter de verdad absoluta, permite plantear prioridades respecto de las cuales sus proponentes no admiten discusión, todo lo cual ha producido una crisis en los procesos de decisión que procuran fijar prioridades sociales de alcance nacional.

iii) la elaboración y uso de información es otro factor de poder de creciente importancia dada la tecnificación espectacular que han ido alcanzando

⁸ *Ibidem.*

⁹ CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, 1971, *op. cit.*

¹⁰ J. Sheahan, *op. cit.*

los modernos sistemas informativos. El uso de información no sólo da ventaja a quien la elabora, por su mejor comprensión y capacidad de manejo de la misma, sino que en su gestación hay un sesgo que favorece a la empresa. Es ésta la que en general, selecciona los insumos para la información, y los valora y procesa de determinada manera;

iv) el grado de profesionalización de la empresa, que añade a los factores anteriores el prestigio de la profesión dominante;

v) la magnitud y continuidad de su inversión; cuanto mayor y más estable sea ésta, mayor es también el poder de la empresa, ya que, en tal caso, influye significativamente en el nivel de la inversión pública y se transforma en generador de empleo, consumidor de insumos diversos e impulsador de otras actividades, como la construcción;

vi) el grado de autonomía financiera alcanzado. Al respecto, se ha afirmado que en Brasil el énfasis en la rentabilidad de la empresa estatal como "regla de oro" de su operación ha contribuido al crecimiento del sector de empresas públicas,¹¹ que expande y diversifica sus actividades en procura de una rentabilidad mayor y más estable. "El capitalismo de Estado necesita crecer para mantener su eficiencia".¹² Se ha sostenido, además, que de este modo se estimula la adopción de tecnologías complejas que hacen uso intensivo de capital lo que, amén de tener otras consecuencias, constituye una nueva fuente de poder y de satisfacción para la empresa;¹³

vii) las características de la relación de la empresa estatal con su medio incluidos tanto la sociedad civil como otras entidades gubernamentales. La autonomía de la empresa respecto del gobierno será mayor en la medida en que hayan cooptado o establecido relaciones de clientela con grupos organizados o instituciones poderosas y si existen sectores significativos para los cuales la empresa representa una actividad trascendente;

viii) las relaciones o apoyos exteriores, característicos de ciertos tipos de empresa estatal. Se trata del conjunto de vínculos que las ligan a las fuentes de crédito, tecnología y asistencia técnica de los países de mayor desarrollo y a los organismos internacionales. Estas relaciones normalmente perduran más allá de los períodos gubernativos, ya que reflejan una situación más estructural del país en su relación con las naciones industriales. Estos vínculos nacen a veces con la empresa misma, en virtud de déficit internos en materia de tecnología, capacidad de gestión o capital existentes en el momento de su creación. En otros casos, son el resultado del *status* o influencia adquiridos con posterioridad;

ix) la personalidad, prestigio técnico y apoyo político de sus máximos ejecutivos. Cuanto más débiles o burocráticas sean las relaciones con el gobierno central, mayor es el peso de la influencia personal. Son muchas las anécdotas de la gravitación que en el crecimiento de algunas empresas ha tenido el acceso directo de su máxima autoridad al Presidente de la República. Suele ser ésta la

¹¹W. Bauer, *et al*, *On State Capitalism in Brazil. Some New Issues and Questions*, Technical Papers series N° 1, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Texas, Austin, 1977.

¹²Fernando Rezende, IPEA, *op. cit.*

¹³*Ibidem*.

forma más eficaz de compensar la influencia preponderante del ministerio de hacienda y del ministerio sectorial del ramo que constituyen el mayor elemento limitativo de la autonomía de cualquier entidad pública. Cabría añadir que, por la naturaleza de su cargo y funciones, los ejecutivos de las empresas públicas tienden a permanecer en sus cargos por períodos más prolongados que los ministros que son sus superiores jerárquicos.

3. Los esquemas institucionales de planificación para el sector de empresas estatales: tendencias latinoamericanas de la década pasada

Existen diversas formas de inserción de las empresas públicas en el aparato gubernamental y en sus relacionamientos con la sociedad civil de un país determinado. Un informe de las Naciones Unidas¹⁴ que estudia los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública en el período 1975-1977, sostiene que las relaciones entre las empresas públicas y los órganos gubernamentales se dan a tres niveles; a) en las pautas de organización; b) en las esferas principales donde actúan esas empresas y c) a través del control gubernamental.

Las formas orgánicas son la empresa pública estatal o ministerial, la empresa pública propiamente dicha y la empresa pública mixta.

La primera es la más antigua y con mayor tradición. El ministro las dirige y responde ante el gabinete y el parlamento. El presupuesto de la empresa está integrado en el presupuesto gubernamental y todo el proceso de gestión se encuadra en las normas que rigen la actuación de las oficinas gubernamentales. Sus empleados son funcionarios públicos.

La empresa pública propiamente dicha, en cambio, es establecida por una ley especial que establece sus funciones, reglamentos, estatutos, derechos y deberes especiales, con el objeto de lograr un equilibrio entre autonomía y fiscalización.

La empresa pública mixta es aquella donde no menos del 51% del capital social pertenece al Estado. Sus formas orgánicas y de gestión son similares a las que caracterizan a la empresa privada.

Una u otra forma de las mencionadas predomina según el modelo económico o programa general de acción de determinado gobierno. En la actualidad, la empresa pública propiamente dicha es vista, en muchos casos, como la mejor forma orgánica para los servicios públicos y la mixta como el tipo adecuado para las actividades manufactureras.

La empresa pública se ha extendido a diversos aspectos de la actividad económica, como los servicios de infraestructura, postales y telegráficos, transportes, electricidad, radiodifusión, riego y otros que entran en la esfera de los servicios públicos, y en los países en desarrollo, también a la industria manufacturera pesada y ligera y a la esfera del comercio como puede verse en el cuadro 39 para el Brasil.

¹⁴ Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, *Estudio de los cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo, 1975-1977*. ST/ESA/SER.E/17, Nueva York, 1979.

Hay organismos que supervisan y fiscalizan las actividades de las empresas públicas como los parlamentos, ciertos organismos especiales y los gobiernos. El parlamento las supervisa generalmente por intermedio de comisiones legislativas; el gobierno tiende a hacerlo a través de diversos tipos de organismos de contraloría. El control se ejerce no solamente sobre las finanzas de la empresa pública, sino también en lo relativo a la administración de personal. El ministro del sector a que pertenece la empresa pública aprueba el presupuesto y fija los precios de productos y servicios, nombra a los miembros de los consejos de administración, fuera de examinar los informes de los organismos de contraloría públicos.

Las fórmulas puestas en práctica en esta materia difieren sensiblemente de un país a otro, y experimentan en cada uno de ellos cambios a lo largo del tiempo. Además, las soluciones adoptadas no son enteramente homogéneas y varían de acuerdo con las peculiaridades de las empresas.

En primer término, cabría señalar que hay empresas públicas estrechamente relacionadas con el conjunto de actividades del sector público, en tanto que otras son más marginales respecto a la administración estatal. Desde otro ángulo, esta diferenciación se expresa en que hay empresas estatales consideradas como un tipo especial de servicio público, en contraste con otras a las que se atribuyen caracteres propios de lo que comúnmente se considera una empresa. Además, las finalidades productivas de las empresas a menudo se transforman o yuxtaponen con otras funciones asignadas a la institución desde sus inicios, o como resultado de hechos posteriores. Así, hay empresas públicas que deben ejercer simultáneamente funciones de fomento, control, asistencia técnica, planificación sectorial y otras.

En todo caso, la primera de las visiones antes señaladas se aplica en particular, a las empresas que operan en servicios de utilidad pública, como transporte y comunicaciones, en tanto que a la segunda pertenecen las empresas estatales productoras de bienes y, en general, las que tienen relación más directa con el desarrollo de la infraestructura industrial o de áreas industriales propiamente tales. Asimismo, normalmente se procura establecer una relación del primer tipo cuando la empresa está vinculada a la ejecución de políticas gubernativas de corto plazo y delicada naturaleza política. Menos categórica parece ser la opción más usual en empresas con objetivos sociales.

Las observaciones precedentes pueden contribuir a explicar, al menos parcialmente, los distintos modos de inserción formal de las empresas estatales en el aparato gubernamental. En efecto, si el aspecto "servicio público" prevalece sobre las consideraciones propiamente empresariales, se tiende a adscribir la empresa al ministerio sectorial responsable de la función correspondiente.

Las empresas públicas reconocidas como tales no dependen, por lo general, de los ministerios sectoriales. Las soluciones en boga son variadas y cambiantes. En Italia, por ejemplo, se ha creado el Ministerio de la Participación Estatal, al que responde un conjunto de grandes conglomerados como ENI e IRI, que son "holdings de holdings", o sea, constituyen la cúspide de una pirámide en cuyos niveles restantes se ubican *holdings* con un campo de acción más reducido y empresas individuales.

Otra variable determinante de la forma de inserción de las empresas públicas en el aparato del Estado es el carácter unitario o federal de éste, y la existencia o no de empresas municipales en escala significativa. Hay también

diferencias importantes en el grado relativo de centralización administrativa y predominio metropolitano entre diferentes países de estructura unitaria.

En situaciones de mayor concentración administrativa y alta gravitación de la metrópoli, tiende a existir una relación más estrecha entre empresas públicas y el resto del aparato estatal, en tanto que en casos más descentralizados y de estructura federal hay mayor dispersión de esas empresas.

Las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central son muy variadas. En general, se las considera unidades descentralizadas; sin embargo, gozan de muy diversos grados de autonomía y sobre ellos se ejercen formas de control muy diferentes.

En Brasil, las empresas públicas componen los organismos seccionales del sistema de planificación que, a su vez, están vinculados a las secretarías generales de cada ministerio. Los organismos seccionales proponen a los sectoriales sus proyectos, programas y actividades para que éstos aprueben su presupuesto, sujeto a las normas del Consejo de Desarrollo Económico. A su vez, la Secretaría de Planificación aprueba los precios que cobrarán las empresas públicas y evalúa y controla los programas de inversión (en moneda nacional y extranjera).

Esta situación es similar a la de Guatemala en que las unidades de programación de la empresa pública forman parte del sistema de planificación. Además, la junta directiva de la empresa es nombrada por el poder ejecutivo y participan en ella representantes del ministerio a cargo del sector en cuestión y, a veces, representantes de la Secretaría de Planificación. En este país, sin embargo, existe gran diferencia entre las empresas públicas que se autofinancian, que gozan de autonomía absoluta, y las que son total o parcialmente financiadas por el poder ejecutivo, que determina sus precios y aprueba sus programas.

Por el contrario, en otros países las empresas públicas gozan de una autonomía muy amplia. En Ecuador todas las decisiones respecto a la operación y el funcionamiento son tomadas por el directorio de la empresa. La Junta de Planificación participa en el directorio de algunas de estas empresas, incidiendo por esa vía en su proceso de toma de decisiones. En Argentina, las empresas públicas gozan de gran autonomía aunque se deben regir por las políticas generales, dispuestas por el Ministerio de Economía. En Paraguay el organismo de planificación sólo influye directamente en las empresas públicas cuando el Consejo de Coordinación solicita su opinión. Sin embargo, en este último país, el directorio de la empresa es nombrado por el poder ejecutivo.

El resto de los países de la región se ubica en una posición intermedia entre las opciones descritas anteriormente. En varios casos sobre los que existe información disponible, como Bolivia, Chile, Costa Rica, Panamá y Perú, el gobierno controla el programa de inversiones de la empresa pública a través del presupuesto de éstas. En algunos casos, en que la empresa se autofinancia, tal control no se da. Sin embargo, en Bolivia, Costa Rica y Perú se fijan, adicionalmente, los precios de los bienes y servicios producidos por la empresa. En Costa Rica, el poder ejecutivo nombra al directorio. En Chile, las empresas públicas deben autofinanciarse; en general no cuentan con avales del Estado y, además tienen que hacer una evaluación social de sus proyectos, la que debe ser aprobada y

priorizada por la Oficina de Planificación Nacional.¹⁵ En Perú, además de lo mencionado anteriormente, el Instituto Nacional de Planificación estudia, evalúa y prioriza los proyectos presentados por las empresas públicas.

De lo planteado anteriormente se puede deducir que en América Latina existen tres formas básicas de relación de las empresas públicas con el aparato de planificación. La primera consiste en la fijación de normas generales de funcionamiento y equivale a no incorporarlas en la planificación (Ecuador, Argentina y Paraguay). La segunda incorpora plenamente la empresa al sistema de planificación (Brasil y, en alguna medida, Guatemala). Por último, la gran mayoría de los países coordina y orienta la actividad de las empresas públicas a través del manejo presupuestario. En este grupo pueden distinguirse, además, los países que influyen en la distribución interna de los recursos, a través de la participación del poder ejecutivo en el directorio de la empresa y en el precio del producto, y los que fijan ciertas normas de funcionamiento para las empresas públicas que las aproxima a la de las empresas privadas.

El tema de las empresas públicas está en debate en toda la región y ello explica tal vez las escuetas respuestas dadas por los sistemas de planificación a la consulta realizada por el ILPES. Pese a las variaciones nacionales, tal debate repite los argumentos políticos de las partes, aunque esté subyacente otro debate de orden técnico: las diferencias de enfoque teóricos que explican el origen, regulan el funcionamiento y postulan marcos institucionales para el sector de empresas estatales.¹⁶ Así, algunas de las incoherencias institucionales comprobables se explican por la diversidad teórica, que asoma a veces a través del retablo de instituciones existentes y muestra no haberse resuelto en sentido determinado.

Las diferencias antes mencionadas no son baladíos ya que afectan el funcionamiento de lo más específico de la economía mixta prevaeciente en la región: el sector de empresas estatales.

4. La planificación del sector de empresas estatales: síntomas y conclusiones

a) *La determinación de funciones*

El sector de empresas públicas representa lo más específico de la economía mixta de la región y su adecuada actuación pone a prueba al sistema mismo de planificación. Parece poco plausible realizar empeños en planificación en otras actividades de mayor complejidad, si antes no se obtiene éxito en la gestión de ellas en la mayoría de los países, por lo demás, el carácter obligatorio de los planes en el sector público toma más crucial aún la necesidad antes señalada.

El centro del problema de la planificación del sector de empresas del Estado lo constituye la determinación de las funciones que cada empresa debe

¹⁵ Respuesta chilena a la Encuesta sobre el Estado de la Planificación en América Latina.

¹⁶ Armando Arancibia y Wilson Peres, "La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina", *Economía de América Latina*, CIDE, México, septiembre, 1979, semestre 3º.

perseguir. En rigor, cada sistema de planificación debería definir la función del sector de empresas públicas, de los diversos subconjuntos del mismo y, en definitiva, de cada unidad empresarial. Tal definición provendría de opciones económicas y políticas más generales derivadas de los objetivos y métodos de cada proyecto nacional en curso. Sin embargo, con frecuencia las funciones presuntivamente asignadas al sector están indeterminadas, o carecen de precisión. Ello acarrea automáticamente la ausencia de criterios de evaluación y control, e imposibilita la evaluación *ex-post*.

La formulación de los objetivos y funciones asignadas al sector, a un subconjunto del mismo y a cada unidad empresarial se convierte en una labor que antecede al proceso de ejecución de política en el sector de empresas estatales. La variedad de funciones asignadas depende, como se ha señalado, de opciones más generales, lo que tiene particular importancia para determinar el grado en que se combinarán criterios de rentabilidad y de eficacia, en el sector de empresas estatales.

El momento de fijación de los objetivos corresponde a una base de centralización de decisiones. Como se verá, la ejecución se efectuará a través de la descentralización de las operaciones de las unidades empresariales.

b) *Los criterios de evaluación según las funciones*

En líneas muy gruesas pueden distinguirse tres tipos de empresas públicas, según las funciones que desarrollan:

i) el primer tipo es el de las empresas que tienen como función central apoyar el funcionamiento efectivo del mercado en los sectores caracterizados por una estructura de oferta (demanda) monopólica u oligopólica (monopsónica u oligopsónica). Por lo tanto, estas empresas son, por definición, competitivas con el sector privado y debieran presentar tasas de rentabilidad semejantes a él;

ii) el segundo tipo provee ciertos bienes y servicios cuya producción puede ser rentable en términos sociales, pero no en términos privados. Se encuentran aquí los distintos servicios sociales, la construcción de infraestructura básica, la provisión de ciertos bienes o infraestructura básicos para la seguridad nacional o la independencia económica y política, etc. Estas empresas son complementarias de la empresa privada y, en la mayoría de los casos, no son rentables en términos privados;

iii) el tercer tipo de empresa lleva a cabo proyectos de inversión que producen bienes que, sea por la magnitud de los recursos financieros y técnicos requeridos, sea por el período de maduración de la inversión y por sus retornos, sea por el riesgo de la inversión producto de la inestabilidad de los mercados o la importancia estratégica en la economía nacional, no son emprendidos por el sector privado o a éste no le es permitido hacerlo. Este tipo de empresas pudiera ser competitiva con el sector privado pero, en la mayoría de los casos, no lo es fundamentalmente por el largo período de gestación de estos proyectos. Un análisis privado de costo y beneficio, si se considera la suficiente cantidad de años, sin embargo, presentará normalmente tasas de retorno positivas a la inversión.

Dadas las distintas funciones de estas empresas los criterios de evaluación también deben serlo. Sin embargo, como ya se dijo, es importante definir con anterioridad el criterio de evaluación para cada una de ellas. Es también de suma

importancia que tales criterios surjan de un estudio de las opciones posibles para lograr los objetivos propuestos. A continuación se definirán, en líneas generales, los criterios de evaluación para cada uno de estos tipos de empresas;

iv) las empresas rentables y competitivas con el sector privado debieran presentar una tasa interna de retorno (TIR) igual o superior a las existentes en el sector privado. El estudio (*ex-ante*) de las opciones de inversión determinará la TIR que se le exige a cada una de estas empresas;

v) las empresas no rentables y complementarias a la actividad del sector privado debieran estar sujetas a ciertas normas y estándares de funcionamiento y al logro de ciertos objetivos cuantitativos con un costo mínimo (ambas cuestiones deben ser definidas *ex-ante*).¹⁷ La determinación del "costo mínimo" se hace estudiando y relacionando opciones a partir del criterio "costo-efectividad";

vi) el tercer tipo de empresas debiera presentar una TIR positiva, por lo menos en el largo plazo. En el proceso de estudio de las opciones de inversión se puede elegir la que maximice la TIR en un período de tiempo "suficientemente" largo y, por lo tanto, se dispondrá de un "calendario" que estipule cómo y cuándo la empresa pasará de un estado de pérdidas a uno de ganancias y cuál será el monto o relación porcentual respecto a la inversión inicial de tales pérdidas y ganancias. Este calendario, a su vez, permite evaluar la ejecución del proyecto en sus distintas fases. Llegado el momento en que el proyecto es rentable en términos privados, la empresa pasa a formar parte del grupo de empresas rentables y competitivas con el sector privado.

Se acentúa un sesgo centralizador en la planificación del sector de empresas estatales. Además, la omisión por razones de espacio de problemas significativos de organización, método y técnicas de la planificación de unidades empresariales, podría hacer aparecer excesivamente simplificada la complejidad de este orden de materias.

Es necesario plantear un elemental recaudo: la planificación del sector de empresas estatales, en lo fundamental, intenta combinar adecuadamente las tensiones entre la centralización y la descentralización. Se han mencionado, también, los diversos esquemas institucionales de planificación que prevalecen en la región los que intentan, a través de diversas modalidades, lograr la combinación adecuada de la centralización y la descentralización, teniendo en cuenta, además, las características de las instituciones políticas y el alcance previsto de la planificación. Así en varios países de la región, existe fiscalización política de las empresas públicas y control jurisdiccional de sus procedimientos y gastos. De este modo, y no podría ser de otra manera, los esquemas institucionales persiguen su adecuación para enfrentar la constelación de problemas que caracteriza su sector de empresas estatales.

La diferenciación de funciones, implica, también, momentos diversos para la evaluación y control de la gestión empresarial. En el caso de las empresas

¹⁷ Para un gran número de los bienes y servicios producidos por estas empresas se han elaborado precios "sociales" y, por lo tanto, es factible calcular el nivel óptimo de producción en términos sociales. De esta forma se pueden definir las metas y objetivos. Claros ejemplos de éstos son los diversos estudios de evaluación social de proyectos sociales, educacionales, hidráulicos, etc.

rentables, ellos deberían realizarse al final del proceso productivo en razón de que su finalidad radica en la asignación del excedente de acuerdo con las prioridades del plan. Por el contrario, la evaluación y control de las empresas en vías de obtener una rentabilidad o de las agrupadas según el criterio costo-efectividad, requieren evaluación y control en todas las fases del proceso productivo. La formulación *ex-ante* de los objetivos asignados por el órgano de planificación a la unidad empresarial de este tipo significa pormenorizar las políticas previstas para alcanzarlas. El órgano de planificación central debería disponer de los recursos de poder necesarios a fin de que, a través de los procesos de presupuestación y financiamiento de las empresas, pueda corregir las desviaciones de la trayectoria descrita por el objetivo y sus políticas para alcanzarlo.

c) *La tensión entre la centralización de objetivos y la descentralización en la ejecución de las tareas*

Las tendencias a la dispersión de objetivos y funciones comprobadas en la década pasada ha significado inevitablemente que se prestase especial atención a las tensiones comprobadas que impulsan hacia la dispersión de funciones del sector de empresas. Se debe admitir, sin embargo, que la ingerencia centralizadora acarrea sus propios efectos perversos, al impedir el desarrollo de la capacidad de organización de las empresas. El intento recurrente de suplir desde el órgano central, las debilidades y vacíos de la organización de las empresas, sea por carencia de recursos humanos o por desconocimiento de las nuevas técnicas y métodos de gestión empresarial, acarrea o puede acarrear atrofía de la organización empresarial. Una puntualización más amplia del recaudo anterior implica una mención del progreso técnico requerido para la gestión empresarial o, al menos, una comprobación de las tendencias que se advierten en la región al respecto. Ello no es posible en este documento lo que no significa que se desconozca la importancia del tema para la planificación del sector de empresas estatales.¹⁸

B. EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Tanto en el esquema para el estudio del estado de la planificación en América Latina como en el formulario de la encuesta a los sistemas nacionales de planificación, se han unido los temas del medio ambiente y de los recursos naturales; no se podría, sin embargo, examinar las modalidades de política adoptadas en estas materias ni evaluar la congruencia de ellas con los objetivos del plan sin intentar aclarar previamente algunos conceptos.

El término medio ambiente en la acepción de las Naciones Unidas se consagró a partir de la Conferencia de Estocolmo, celebrada en 1972, y de la

¹⁸ Al respecto, véase Wilburg Jiménez Castro, *Problemática de la gestión en las instituciones descentralizadas administrativamente*, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Serie: Ciencia de la Administración N° 250, San José, Costa Rica.

creación del Programa especial aprobado por la Asamblea General en diciembre del mismo año.¹⁹

El origen de la acción internacional sobre esta materia fue la preocupación de los países económicamente más desarrollados por el progresivo deterioro de su medio ambiente como resultado de la forma en que se había efectuado su acelerado proceso de industrialización y tecnificación y por el alto nivel de consumo y los hábitos de vida de gran parte de la población.

Para estos países los problemas del medio ambiente se identificaban con la contaminación del aire, de las aguas interiores y los mares, del suelo y de los alimentos; el ruido en las grandes ciudades; la eliminación de residuos o desechos y la destrucción de sus riquezas naturales tanto vegetales como animales.

Esta concepción del medio ambiente aparece dominando la Conferencia de Estocolmo y la mayoría de las acciones llevadas a cabo en el plano nacional no sólo en los países económicamente más desarrollados, sino también en los del Tercer Mundo, donde una concepción más amplia y más ajustada a sus necesidades y sus problemas se ha venido abriendo paso lentamente.

Así ha sido pese a que desde el comienzo se reconoció que los problemas ambientales tenían un carácter muy diferente en los países en vías de desarrollo y que en ellos no sólo el medio ambiente estaba indiscutiblemente ligado a su condición de subdesarrollo sino que sus problemas ambientales resultantes del desarrollo no eran causados por el desarrollo en sí mismo sino por un estilo de desarrollo y un orden internacional determinados.

Sin duda que las investigaciones y las diversas reuniones de expertos realizadas en los últimos años han generado un mejor conocimiento de esta problemática y puesto de manifiesto la necesidad de considerar el medio ambiente con un enfoque multidisciplinario.²⁰

Este progreso ha traído el reconocimiento de que el medio ambiente es una dimensión global dentro de la cual se condicionan y relacionan los procesos naturales con los económicos y sociales. Es, a su vez, una variable del proceso de desarrollo que debe ser considerada como indispensable para alcanzar el objetivo de elevar los niveles de vida de la población.]

Tal reconocimiento no significa haber encontrado la técnica y los procedimientos para incorporar la dimensión ambiental en los planes de desarrollo con un enfoque global, pese a que se trabaja activamente para lograrlo.²¹

Ha habido avances también en los niveles más desagregados y particulares de la realidad, referidos a sectores económicos y sociales determinados, a

¹⁹ En realidad, la Conferencia de Estocolmo se denominó "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano" (en la versión inglesa "Human Environment"), pero ya en la resolución de la Asamblea General por la que se estableció el Programa se le llamó del Medio Ambiente.

²⁰ Véase el informe del Seminario sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente, E/CEPAL/PROY. 2/G.1, 4 de enero de 1980.

²¹ Ver Alvaro García y Eduardo García, "Las variables medioambientales en la planificación del desarrollo" y Rubén D. Utría, "La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Una alternativa metodológica", preparados para el Proyecto CEPAL/PNUMA sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente. También diversos ensayos de H. Sejenovich.

divisiones territoriales y a proyectos concretos. Es aquí donde ya se ha empezado a actuar y donde se pueden esperar resultados en plazos no demasiado largos.²²

La evaluación de los avances realizados en estos niveles requeriría una investigación. Mientras ella no se haga puede ser útil un análisis preliminar de algunas áreas siguiendo la clasificación adoptada provisionalmente por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSU) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para establecer un sistema de estadísticas ambientales.

Es necesario dejar constancia que el análisis de las áreas seleccionadas en ningún caso substituye el enfoque global. Al contrario, deja bien en claro la estrecha interrelación entre esas áreas y no sólo entre ellas sino también con otros factores, principalmente los relacionados con la estructura social, los estilos de vida y de desarrollo y el orden internacional. En segundo lugar, la referida clasificación puede ser objetable desde varios puntos de vista, como sucedió en el reciente Taller Latinoamericano sobre Estadísticas Ambientales y Gestión del Medio Ambiente.²³

Por último, conviene destacar que las áreas, en una u otra forma han sido objeto de políticas mucho antes de que se comenzara a hablar del medio ambiente. Lo que ha hecho el enfoque ambiental es abordar su problemática desde un ángulo diferente, con una visión más amplia y dinámica y a más largo plazo, dentro del contexto general de las relaciones entre la naturaleza y la sociedad.

1. Análisis por áreas.

a) *La energía*

El caso de la energía es muy particular pues ha sido necesario la crisis del petróleo con sus efectos no sólo en el equilibrio del sistema económico mundial, sino en las relaciones políticas de los Estados, para que los gobiernos tomaran conciencia de la importancia del uso racional de los recursos energéticos y se percataran de que al usar excesivamente los hidrocarburos se había estado despilfarrando un recurso escaso y con reservas limitadas.

El alza de precios del petróleo ha tenido efectos muy importantes y de diversa índole. Los países importadores han visto reducida su capacidad de importar bienes de capital ante la necesidad de disponer de sus divisas para hacer frente a los nuevos costos del petróleo.²⁴ Ello ha redundado en reducir tanto el

²² Véase el Informe Final – Síntesis y Conclusiones del Curso-Seminario sobre La Dimensión Ambiental en las Políticas y Planes de Desarrollo, organizado por ILPES y CIFCA, agosto-septiembre de 1978.

²³ Véase el Informe del Taller Latinoamericano sobre Estadísticas Ambientales y Gestión del Medio Ambiente auspiciado por la CEPAL y la UNSU, Santiago, CEPAL, R.222, abril de 1980.

²⁴ Sobre este aspecto y otros relacionados con los recursos energéticos, ver A. del Valle, "Los nuevos problemas de la planificación energética en América Latina", preparado para el Proyecto CEPAL/PNUMA, "Estilos de desarrollo y medio ambiente", que se ha usado extensamente para el presente análisis.

ritmo de inversión, con la consiguiente baja en la tasa de crecimiento, como la creación de nuevos puestos de trabajo y en generar importantes presiones inflacionarias.

La crisis del petróleo ha contribuido también a que surjan nuevas instituciones, tales como ministerios, comisiones nacionales o institutos de energía y a que se multipliquen los programas de investigación sobre fuentes y tecnologías no convencionales. Sin embargo, los antecedentes disponibles no permiten afirmar que existan planes integrales para el conjunto del sector, con la sola excepción tal vez de Argentina y Venezuela. Tampoco hay información de que se hayan aplicado políticas que lo abarquen en su totalidad ni siquiera después de la crisis de 1973-1974.

Si esto es cierto para el conjunto del sector, no lo es para el caso de la electricidad, de larga tradición en América Latina. Algunos organismos nacionales encargados de planificar y ejecutar los planes de desarrollo de energía eléctrica han estudiado abundantemente el aprovechamiento y desarrollo de otras fuentes y estos estudios han influido en las políticas energéticas de sus respectivos países.

Cabría mencionar también que a pesar de no existir planes integrales, varios países han comenzado a interesarse en la energía nuclear y en el desarrollo de fuentes no convencionales. A este último respecto Brasil está llevando a cabo un interesante programa de sustitución de gasolina por alcohol, que está contribuyendo a solucionar sus problemas energéticos pese a que sus efectos en la producción agrícola aún no han sido evaluados.

En los planes generales de desarrollo de los países de la región, el área energética aparece mencionada sin que se le dé un gran realce y generalmente para indicar que el sector es de responsabilidad de un ministerio u otra oficina encargados de velar por los recursos naturales.

b) *Los recursos naturales*

Desde hace tiempo, prácticamente todos los países de la región han tenido políticas en relación a los recursos naturales. Asimismo, en los planes se hace mención de ellos en términos muy generales que abarcan toda el área o alguno de sus sectores más destacados, tales como la tierra, el agua, los bosques y parques naturales y la fauna.

¶ Predomina el enfoque de la conservación de recursos en la acepción más restringida de la palabra, lo que se refleja muchas veces en la misma descripción del objetivo señalado de "evitar la constante degradación de los ecosistemas terrestres o acuáticos", "mantener en estado normal y prevenir la degradación", "la explotación y renovación de los recursos", u otras expresiones similares.

La nueva tendencia, que ha comenzado a imponerse, entiende la conservación de los recursos naturales en un sentido mucho más amplio, incluyendo su manejo. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, en un informe reciente lo define así: "Conservación es la gestión de la utilización de la biósfera por el ser humano, de tal suerte que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras. Por lo tanto, la conservación es positiva y abarca la

preservación, el mantenimiento, la utilización sostenida, la restauración y la mejora del entorno natural".²⁵

El mismo informe señala que la conservación de los recursos vivos tiene tres finalidades específicas:

i) Mantener los procesos ecológicos y los sistemas vitales esenciales (como la regeneración y la protección de los suelos, la retroalimentación de las sustancias nutritivas y la purificación de las aguas) de los cuales depende la supervivencia y el desarrollo humanos;

ii) preservar la diversidad genética (toda la gama del material genético de los organismos vivos) de la cual dependen los programas de cultivo y de cría que requieren la protección y la mejora de las plantas cultivadas y de los animales domésticos respectivamente, así como buena parte del progreso científico, de la innovación técnica y de la seguridad de las numerosas industrias que emplean los recursos vivos;

iii) permitir el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas (en particular la fauna silvestre incluida la acuática, los bosques y las tierras de pastoreo) que constituyen la base de millones de comunidades rurales y de importantes industrias.

Los antecedentes disponibles permiten apreciar que esta concepción más amplia y dinámica de la conservación de los recursos naturales si bien dista mucho de haber penetrado en la mayoría de los países de la región, comienza a hacerse presente en algún grado en parte de ellos. A este respecto se puede destacar que en Venezuela, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tiene definidas funciones muy claras sobre la materia y ha elaborado un Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, con acento en los recursos naturales; en Argentina, la Subsecretaría para la Ordenación Ambiental está orientada a la exploración racional de los recursos de las diversas regiones del país; en Perú, el sistema de planificación da especial importancia al mejor aprovechamiento de los ecosistemas. Es posible que el estudio de mayores antecedentes permitirá encontrar similares tendencias en otros países de la región.

Respecto a los recursos naturales renovables se concede gran importancia a las explotaciones silvoagropecuarias en razón de su contribución a la alimentación de la población, al producto nacional y a la generación de ocupación y de divisas. En general, empero, son consideradas desde el ángulo del aumento de la producción, no dándole el debido peso como un recurso que es necesario conservar, en el sentido amplio que se acaba de definir este concepto.²⁶

Como resultado de ello se han producido pérdidas de riqueza de gran magnitud a causa de la persistencia de métodos anticuados de explotación, y

²⁵ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN), *Estrategia mundial para la conservación. La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenido*. Este Informe se elaboró con la asesoría, cooperación y apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el World Wildlife Fund. Ginebra, marzo de 1980.

²⁶ Véase por ejemplo, Jesús González *et. al.*, *La planificación del desarrollo agropecuario*, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, México, 1979.

como consecuencia de una modernización llevada a cabo sin tener debidamente en cuenta los factores ecológicos y con la sola finalidad de una ganancia rápida a corto plazo. Ello ha hecho perder también oportunidades de desarrollo, con el consiguiente efecto adverso en el bienestar general.

Sobre el primer aspecto hay abundante información que destaca los enormes deterioros causados por la forma de explotación, tanto en latifundios como en minifundios.²⁷

Naturalmente, los fenómenos de degradación y agotamiento de los suelos varían enormemente no sólo por la forma de explotación sino por muchos otros factores, entre ellos el muy importante de la zona ecológica en que las explotaciones están localizadas y que son de tan gran diversidad en América Latina y el Caribe aun dentro de cada país. De aquí la importancia del estudio de las ecorregiones en los planes de desarrollo.

Sobre el segundo aspecto se destacan los efectos degradatorios de la forma en que se ha llevado a cabo la modernización agrícola y la expansión de la frontera agropecuaria.²⁸

Dentro del sector silvoagropecuario los bosques han merecido una atención especial en la mayoría de los países, mencionándoseles en muchos planes de desarrollo, aunque usualmente no se contempla el aprovechamiento racional del recurso teniendo en cuenta sus diferentes usos como madera elaborada, materia prima para elaborar u otras industrias y combustibles y, al mismo tiempo, su papel para fines ambientales o recreativos y las consecuencias del reemplazo de bosques naturales por artificiales o por explotaciones agropecuarias. A pesar de una abundante legislación forestal, la tala indiscriminada de bosques o su eliminación por quema u otros métodos ha significado una pérdida sustancial de riqueza en un número importante de países.²⁹

Los recursos forestales más importantes están situados en el trópico. Su explotación presenta problemas que aún no han sido resueltos y que requieren mucho estudio para llegar a un aprovechamiento económico.³⁰

²⁷ CEPAL, *El medio ambiente en América Latina*, Santiago, E/CEPAL/1018-20, agosto de 1976.

²⁸ CEPAL, *Informe del Seminario sobre Medio Ambiente y Estilos de Desarrollo*, E/CEPAL/PROY.2/61, 4 de enero de 1980, y Nicolo Gligo Viel, *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, Santiago, E/CEPAL/PROY.2/R.11.

²⁹ "El ritmo de tala de bosques ha sido estimado entre 5 y 10 millones de há por año, lo cual representa una superficie que podría producir unas 5 veces la demanda actual de América Latina y más de 1.6 veces la demanda mundial de madera. El hecho que los recursos se utilicen sólo parcialmente para producir madera y la mayor parte de ellos se queme como combustible o simplemente para abrir nuevos campos de cultivo da a esta escala de desperdicio un carácter dramático, puesto al lado de la pobreza de la región." CEPAL, *El medio ambiente en América Latina*, op. cit.

³⁰ Sobre éste y otros aspectos del sector forestal, ver Sergio Segredo y José I. Leyton, *El sector forestal latinoamericano y sus interrelaciones con el medio ambiente*, Seminario sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, E/CEPAL/PROY.2/R.10, agosto de 1979.

La falta de suficiente planificación en estos sectores no quiere decir que no se hayan realizado en el pasado esfuerzos interesantes por lograr, a mediano y corto plazo, un mejor aprovechamiento y un uso más racional en beneficio del país. Entre otras acciones en esta dirección, se ha promovido el estudio de las diferentes ecozonas y de las ventajas comparativas que ofrecen para ciertas explotaciones, así como de las precauciones que las interrelaciones ecológicas obligan a tomar. También se ha investigado sobre nuevas tecnologías o recuperación de las tradicionales. A este respecto, cabe detallar la labor que desarrollan universidades e instituciones especializadas tales como CEHNAR en Argentina, INDEREN en Colombia, IREN-CORFO en Chile, ONERN en Perú, e IVIC en Venezuela.

El agua es un recurso que en sus diferentes utilizaciones individuales, principalmente como fuente de energía, agua potable y riego, ha sido objeto de políticas y planes en los países de la región. En todos ellos hay entidades encargadas de la administración del recurso para uno o varios de sus usos más corrientes, existiendo una gran heterogeneidad respecto a sus atribuciones y a los campos que cubren.³¹

Los países no disponen, sin embargo, de una planificación que abarque el recurso en sus múltiples usos, lo que parece indispensable por tratarse de un recurso escaso con distintas demandas que compiten entre sí y cuya satisfacción tiene gran importancia para el desarrollo.

Los recursos del mar, en general, y la pesca, en particular, tienen gran importancia en la región tanto por su contribución a la dieta alimenticia de la población como por las divisas que proporciona la exportación de los productos pesqueros.

En opinión de los expertos, aún queda un potencial importante para incorporar a la pesca, pero existen algunas especies que ya han llegado a límites mínimos.³²

Algunos países, entre ellos Colombia, Chile, Perú y algunos del Caribe han hecho esfuerzos por solucionar el problema de los peligros de extinción de ciertas especies, por medio de redes y el establecimiento de criaderos. Pese a ello, puede afirmarse que no hay planificación ni para el aprovechamiento racional de los múltiples recursos marinos ni de la pesca en particular.

El sector de recursos naturales no renovables ha recibido especial atención en las políticas y planes elaborados en la región, principalmente por el importantísimo papel desempeñado por la exportación de dichos recursos en el proceso de desarrollo.

La política en materia de recursos mineros, que originalmente se limitó a fomentar el aumento al máximo de la producción de las minas, ha evolucionado en diverso grado según los países. En algunos, se ha fomentado la exportación del mineral refinado o en forma de producto elaborado o semielaborado; en otros, se ha llegado a la nacionalización de las empresas extranjeras. Lo que no se

³¹ Véase el aporte de Carlos Plaza y Terence Lee, al Seminario sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente E/CEPAL/PROY. 2/R. 19.

³² Véase CEPAL, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, Santiago, E/CEPAL/PROY. 2/R. 50, octubre de 1979.

ha hecho, sin embargo, es elaborar una política de explotación racional del recurso y de aprovechamiento de las utilidades para el mejor desarrollo del país.

El caso de los hidrocarburos, del que disponen un número más limitado de países, es diferente. Aquí la evolución hacia una explotación racional del recurso ha progresado más rápidamente a causa de la conciencia de la escasez de reservas y de la crisis petrolera de los últimos años.

c) *La contaminación*

La contaminación es, en realidad, un fenómeno producido por diversas causas, entre otras, el mal uso de los recursos naturales o la falta de servicios en los asentamientos humanos. Bien podría, pues, tratarse la materia al examinar estas áreas. Se ha preferido, sin embargo, no apartarse de la clasificación que, en líneas generales, ha sido considerada aceptable por los organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas y por expertos gubernamentales de la región.

El hecho de que la población de América Latina haya pasado a ser predominantemente urbana y de que existan en la región cerca de 20 ciudades de más de 1 millón de habitantes ha hecho que la atención de los gobiernos y de la opinión pública se haya centrado en los problemas de la contaminación urbana, el principal de los cuales es la contaminación biológica causada por precarias condiciones habitacionales, insuficiencia de alcantarillado y agua potable y falta de tratamiento de las aguas servidas y de basuras, que afectan gravemente la salud de grandes masas de la población, sobre todo la que vive en los cinturones de miseria que predominan en las grandes ciudades.

La responsabilidad en esta materia ha correspondido tradicionalmente en América Latina a los ministerios de salud y a las municipalidades que aplican códigos de salud o sanitarios y leyes y reglamentos que regulan tales aspectos. A pesar de todo ello, este tipo de contaminación —que con razón se ha llamado “polución de la pobreza”— continúa con caracteres dramáticos en prácticamente todos los países de la región.

La causa es el rápido y descontrolado proceso de urbanización y de algunas formas que éste ha presentado en especial la formación de nuevos barrios residenciales para personas de altos recursos en zonas alejadas del centro de las ciudades, a las que el Estado y las municipalidades proporcionan todos los servicios de una ciudad moderna.

Naturalmente, las medidas que se requerirían para corregir esta situación son múltiples y complejas y no pueden considerarse al margen de una política general de asentamientos humanos que, a su vez, está directamente relacionada con la política general de ordenación del territorio y, en último término, con el estilo de desarrollo.

Otro aspecto de la contaminación urbana en América Latina lo constituyen las emanaciones provenientes de las industrias y de los vehículos automotores y el ruido, que han adquirido caracteres alarmantes en grandes metrópolis como México, D.F., Río de Janeiro, Sao Paulo y Santiago.

La acción para solucionar este problema ha sido, en general, poco efectiva y llevada a cabo a escala no proporcional a su gravedad. Al igual que en el caso anterior la verdadera solución sólo puede alcanzarse con una política general de asentamientos humanos.

Menos atención ha merecido la contaminación de la población rural, que si bien es cierto es ahora minoritaria sigue siendo numerosa y con escasos ingresos. Ella sufre principalmente por habitación inadecuada y falta de condiciones higiénicas.

Cabría también mencionar la contaminación de las aguas interiores y de los mares. Ella deriva de las aguas servidas de las ciudades y de los desechos industriales. Los efectos perniciosos recaen en los habitantes de las zonas costeras y en la fauna y la flora de los mares, lagos y ríos.

Generalmente se hace hincapié sólo en los efectos negativos de los desechos sólidos y líquidos de las industrias y se habla poco de su aprovechamiento, que se realiza en la región únicamente sólo a escala muy reducida.

d) *El uso de la tierra.*

El uso de la tierra puede ser considerado de dos maneras. En una, empleada generalmente por el PNUMA, la tierra comprende el ambiente físico, incluido el clima, el relieve, los suelos, la hidrología y la vegetación, en la medida en que éstos influyen en el potencial uso de la misma.

En los programas medioambientales se ha puesto el acento en el problema de la degradación de los suelos que va desde el deterioro a la pérdida total de su capacidad productiva para usos actuales o futuros, y que es causada, principalmente, por la erosión, la salinización y la degradación química.

Este deterioro reviste caracteres de gravedad. Según cálculos de la CEPAL, en Colombia se perdieron, debido a la erosión, 426 millones de toneladas de tierra fértil por año (equivalente a la desaparición del suelo de un espesor de 30 cm. en 160 000 há); en Chile, 62% de la superficie agrícola forestal total, es decir el 25% del territorio, tiene problemas de erosión. De los 19 millones de hectáreas en esta situación, 4 millones pueden considerarse afectadas; en México la erosión ha perjudicado a más de 100 millones de hectáreas de suelos y se estima que anualmente se destruyen o inutilizan entre 150 000 y 200 000 hectáreas. En Venezuela la superficie afectada por la erosión se estima en 12 469 700 hectáreas. Baste estos ejemplos para apreciar la magnitud del problema.³³

La otra manera de ver el problema de la tierra se confunde con la ocupación del espacio. Se trata de alcanzar la óptima utilización del recurso tierra teniendo en cuenta los efectos económicos, sociales y ecológicos de sus diferentes usos alternativos.

La competencia por la utilización de la tierra se presenta en primer lugar entre los diferentes subsectores del sector silvoagropecuario y, a este respecto, hay ejemplos numerosos en la región de la destrucción de bosques en terrenos especialmente aptos para este cultivo, para ser destinados a explotaciones agropecuarias que destruyen en corto tiempo la productividad del suelo y, además, se presentan casos de subutilización de suelos que son aptos para agricultura pero que se destinan a plantaciones forestales.

Hay también competencia entre los terrenos dedicados a fines silvoagropecuarios y los destinados a urbanización. La enorme presión de las poblaciones que tienden a concentrarse en las grandes ciudades ha ocasionado la ocupación

³³ CEPAL, *El medio ambiente en América Latina*, op. cit.

de vastas extensiones de tierra fértiles sustrayéndolas de la producción agropecuaria, a menudo con efecto negativo en el abastecimiento de alimentos de los centros urbanos.

Estos hechos exigen planificar el uso de la tierra y, sin embargo, en los planes de desarrollo examinados no se hace referencia explícita sobre la materia aunque puede afirmarse que se le toma indirectamente en consideración al hablarse de la organización del espacio físico, la diversificación y especialización regional del desarrollo agropecuario y otras expresiones similares que aparecen mencionadas en varios planes, como uno de los objetivos que se trata de alcanzar.

Puede decirse, también, que la materia tiene estrecha relación con la conservación de los recursos naturales renovables y que ésta aparece mencionada frecuentemente en los planes. Asimismo, puede observarse que gran parte de la problemática de la ocupación de la tierra podría ser tratada dentro del área de los asentamientos humanos. Por este motivo se ha puesto en duda su consideración como un área separada.

e) *Los asentamientos humanos*

Los asentamientos humanos constituyen otro buen ejemplo de una forma nueva de ver antiguos problemas y de estudiarlos desde una perspectiva más amplia.

El término mismo, en la acepción que se le dió en la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano y posteriormente en la Conferencia de Vancouver de 1976 sobre Asentamientos Humanos, es de uso muy reciente en los países de habla hispana y puede decirse que ha sido aceptado solamente después de esta última Conferencia y casi exclusivamente en el plano académico.³⁴

Los países de América Latina tuvieron una activa participación tanto en los preparativos como en el desarrollo de la citada Conferencia. Posteriormente, han celebrado diversas reuniones para estudiar la mejor forma de poner en práctica las recomendaciones aprobadas en Vancouver y establecer una cooperación regional sobre la materia.

┌ ³⁴ Eduardo Neira define el concepto en esta forma: "Asentamiento Humano es la acción de ocupar, organizar, acondicionar y utilizar el espacio para adecuarlo a las necesidades humanas. Los Asentamientos Humanos serán, por lo tanto, la resultante del proceso de asentamiento. El término se refiere así, básicamente, a la base material del medio ambiente construido. El hábitat vendría a ser el medio en el cual viven los diferentes grupos sociales que componen los asentamientos, porque éstos estarían integrados por una variedad de hábitats". Guillermo Geisse en *Los asentamientos humanos en América Latina*, escribe: "El concepto de asentamientos humanos es más inclusive que el de Ciudad. No impone mínimos de tamaño poblacional ni atributos de autonomía política o administrativa. Tampoco reclama para sí un 'modo de vida' propio, diferente del modo de vida rural. En efecto, a juzgar por los usos que se da al término en la literatura especializada, en él se incluye a todos los sub-conjuntos espaciales de población y todas las posibles relaciones entre ellos. La unidad mínima es la vivienda unifamiliar del productor, residiendo en su explotación agropecuaria o en la explotación a la que está ligado por relaciones salariales. El límite máximo es la región metropolitana (Hábitat 1976, CEPAL Hábitat 1978). Con ello se supera la distinción arbitraria y dicotómica entre urbano y rural y sus supuestas equivalencias moderno-tradicional, desarrollo-subdesarrollo. Lo cual no deja de ser un pequeño avance". ┘

En noviembre de 1979 tuvo lugar en México la Conferencia Latinoamericana sobre Asentamientos Humanos, convocada por la CEPAL en cumplimiento a un mandato que recibiera de sus gobiernos miembros. En ella, los gobiernos proclamaron que el asentamiento humano constituía un campo de acción prioritaria para el desarrollo de los países latinoamericanos y del Caribe.

Todas estas manifestaciones oficiales no se han traducido en sus planes de desarrollo o en la creación de instituciones encargadas de llevar a cabo políticas sobre la materia, por lo menos con el nombre de asentamientos humanos y con la amplitud señalada para este concepto.

México constituye una notable excepción al promulgar, en el mismo año 1976, una Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo objetivo es el de fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblaciones, así como definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El propósito final del texto es mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural.

A fin de apreciar el alcance de esta legislación y el carácter globalista de sus disposiciones, vale la pena transcribir las finalidades específicas que ella contempla:

“1. El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; 2. El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo, y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del desarrollo urbano; 3. La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional; 4. La adecuada interrelación socioeconómica de las ciudades en el sistema nacional; 5. La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas y las justas posibilidades de trabajo y de descanso; 6. El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano; 7. La descongestión de las grandes urbes; 8. El mejoramiento de la calidad de vida en la comunidad; 9. La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos; 10. La regulación del mercado de los terrenos y el de los inmuebles destinados a la vivienda popular y 11. La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna”.

El mecanismo previsto por la ley para llevar a cabo esta ordenación y regulación de los asentamientos humanos es la planificación, que debe expresarse en un plan nacional de desarrollo urbano, en los planes estatales y municipales urbanos y en los planes de ordenación de las zonas conurbadas.

La razón para que los otros países no hayan aún incorporado los asentamientos humanos como un área con la categoría que se le ha dado en las reuniones internacionales puede obedecer a diversos motivos. Entre ellos, seguramente, a que no ha transcurrido suficiente tiempo desde que el concepto mismo

fuera introducido en la región y en muchos países se le considera aún como sinónimo de política de vivienda a lo más adicionada a la planificación urbana.

2. Percepción e intentos de enfoques más generales

a) *Percepción*

Como se dijo, las acciones en el campo ambiental estuvieron influidas por la idea de medio ambiente predominante en los países más industrializados. América Latina no fue una excepción al respecto.

La primera vez que los miembros de la CEPAL se reunieron para tratar en conjunto de la materia fue el Seminario organizado por este organismo conjuntamente con la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en preparación de la Conferencia de Estocolmo.³⁵ La referida influencia aparece claramente en el acento que se puso en dicha Conferencia en los problemas del medio ambiente humano que aparece ya en el título mismo del Seminario, y a través de sus deliberaciones en las que se destaca la contaminación en sus diversas formas y la pérdida de potencial de recursos naturales renovables tales como el agua, el suelo, la flora y la fauna, como los grandes problemas ambientales.

Sin embargo, los participantes dejaron expresa constancia de que existía “una diferencia primordial entre los problemas ambientales de la región y los de los países más desarrollados, lo que obliga a un enfoque básicamente diferente” y que “los principales problemas ambientales en América Latina son reflejo de sus condiciones de región en desarrollo y la importancia de los mismos varía con las características ecológicas y geográficas y el estado de desarrollo de cada país”. De estas dos premisas derivó la conclusión de que un requisito indispensable para resolver los problemas ambientales de la región era mantener un proceso de desarrollo acelerado, reconociendo expresamente la necesidad de incorporar las consideraciones ambientales a la planificación del desarrollo.

Como puede apreciarse, el énfasis está en los problemas ambientales y tanto en las deliberaciones del Seminario como en sus conclusiones aparece patente el temor de que los grandes países industrializados estuvieran tratando de imponer una acción internacional para resolver problemas que les atañían preponderantemente a ellos. Por un lado, aplicar los mismos remedios en las regiones de menor desarrollo podría traer un freno al desarrollo mismo, en circunstancias de que éste constituía la meta más importante de los países de América Latina y el Caribe. Por otro, se temía que la cooperación internacional en esta materia constituyera una maniobra que distrajera la necesaria ayuda para el desarrollo.

A este respecto es interesante destacar que el Seminario sugirió “fijar objetivos para la calidad del medio compatibles con cada etapa del desarrollo, utilizando en la medida necesaria la capacidad del medio para asimilar los contaminantes” y dejó constancia de que “la preocupación por el medio ambien-

³⁵ Véase el *Informe del Seminario Regional Latinoamericano sobre los problemas del Medio Ambiente Humano y el Desarrollo*, México, D.F., 6 a 11 de septiembre de 1971. Doc. ST/ECLA/Conf.40/L.5/Rev.1.

te en los países industrializados no podría ni debería desvirtuar el compromiso que tienen con la comunidad mundial, ante la enorme tarea que representa el desarrollo de las regiones menos favorecidas del mundo”.

La Conferencia de Estocolmo, la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), las numerosas reuniones internacionales sobre materias ambientales en las que han participado activamente representantes latinoamericanos, y los debates internos en los países de la región, por una parte y, por la otra, la clara distinción entre crecimiento económico y desarrollo que se ha venido imponiendo en los últimos años, ha traído cambios fundamentales en el concepto mismo de medio ambiente y en sus relaciones con el desarrollo.

Esta evolución puede apreciarse en la reunión de trabajo latinoamericana, preparatoria al IV Período del Consejo de Administración del PNUMA y a la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,³⁶ donde, entre otras conclusiones, se aprobaron las siguientes:

i) “Toda estrategia de desarrollo debe contribuir a elevar la calidad de la vida, por lo que no debería existir contradicción entre desarrollo y medio ambiente. Los aspectos ambientales influyen, por otra parte, en las diferentes alternativas y opiniones y en las diversas combinaciones de factores que confluyen al proceso de desarrollo. La dimensión ambiental debe constituir una variable esencial en la planificación integral del desarrollo.”

ii) “El ordenamiento ambiental es el instrumento fundamental para la preservación del medio ambiente. No puede estar desligado, por lo tanto, de los esfuerzos para proporcionar empleo, vivienda, salud, educación y recreación de la población.”

iii) “El uso de los recursos debe ser racional. Para ello se requieren nuevos criterios de políticas y técnicas de evaluación de programas y proyectos que aseguren un enfoque más social y humano, donde el medio ambiente y los recursos jueguen un papel importante para garantizar que su uso sea más equitativo y eficiente.”

La evolución del concepto de medio ambiente, dándosele un significado más amplio y positivo en reemplazo del primitivo, ha llevado a un enfoque de la gestión ambiental que tiene la gran ventaja de vincular directamente el medio ambiente con el desarrollo.

A pesar de esta nueva percepción, no puede afirmarse que ella se haya expresado con la necesaria amplitud en las políticas y planes de desarrollo.

No es posible determinar con exactitud hasta qué punto la dimensión ambiental ha sido introducida en los planes de desarrollo. Lo expuesto en la primera parte de este capítulo puede considerarse una aproximación que puede dar una idea general, pero que no pretende ser un análisis exhaustivo.

El cuadro 40 muestra que un número importante de los países cuyos planes han sido examinados incluye, por lo menos, tres áreas de las consideradas provisionalmente por UNSU y PNUMA como integrantes del medio ambiente. Dos de ellas —recursos naturales y contaminación— reflejan el hecho de que

³⁶ Informe de la Reunión de Trabajo Latinoamericano Preparatoria al IV Consejo de Administración del PNUMA y a la Conferencia Hábitat, Caracas, Doc. UNEP/L.A./76/4, marzo, 1976.

Cuadro 40

AMERICA LATINA (19 PAISES): REFERENCIAS EXPLICITAS A AREAS
AMBIENTALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO

<i>País</i>	<i>Energía</i>	<i>Recursos naturales</i>	<i>Uso de la tierra</i>	<i>Contaminación</i>	<i>Asentamientos humanos</i>
Bolivia	X	X			
Brasil	X			X	
Colombia	X	X		X	
Costa Rica		X		X	
Cuba	X	X		X	
Chile	X	X		X	
Ecuador	X	X		X	
El Salvador	X	X		X	
Guatemala	X	X		X	
Haití		X			
Honduras	X	X			
Jamaica	X	X		X	
Nicaragua	X	X			
Panamá	X	X		X	
Paraguay	X	X			
Perú	X	X		X	
República Dominicana		X		X	
Uruguay				X	
Venezuela	X	X		X	

predomina aún en la región el concepto de que el medio ambiente está constituido por ambas áreas, conjunta o separadamente, con exclusión de otras. La energía es incluida como un sector y generalmente se menciona a una o dos fuentes energéticas, primordialmente hidro y termoeléctrica. La mención de otras fuentes es escasa.

Hay que recordar que la mención de recursos naturales es, en la mayoría de los casos, muy general o referida a uno o más sectores dentro del área. En el caso de la contaminación, la mención que hacen los planes se refiere en general a la urbana, muchas veces vinculada a saneamiento ambiental dentro del sector salud.

Conviene también destacar que el hecho de que no se incluyan referencias a "uso de la tierra" y a "asentamientos humanos", no quiere decir que estas materias no hayan sido tomadas en cuenta. Se les ha considerado aunque en forma parcial dentro de sectores tales como planificación regional, ordenación del territorio, urbanización y vivienda para mencionar sólo alguna de ellas.

Como un antecedente para comprender mejor la percepción que se tiene en la región de la problemática ambiental y las consecuencias que de ella se

derivan para su tratamiento en los planes de desarrollo, parece interesante analizar la estructura institucional en materia ambiental.³⁷

Según una clasificación los países de América Latina podrían dividirse en tres grupos:

i) Países en los que el medio ambiente es tratado como un sector al que corresponde principalmente controlar los niveles de calidad de ciertos elementos ambientales (aire, agua, recursos escénicos, y de flora y fauna), otorgar autorizaciones y proponer criterios de localización de actividades en función de sus impactos potenciales al ambiente, manejar algunos recursos naturales renovables, como agua, bosques e hidrobiológicos, y desarrollar las correspondientes actividades de información, educación y cooperación internacional. En algunos casos, a estas funciones se añade el planteamiento general de la organización especial del desarrollo;

ii) países que incorporan consideraciones ambientales relevantes en la actual estructura institucional tal como ella se presenta, tanto en los niveles nacionales (globales y sectoriales) como en los regionales y locales. En esta opción resulta más importante establecer vinculaciones orgánicas entre distintos sectores y entre éstos y las agencias tradicionalmente dedicadas al manejo de los recursos naturales, la energía, la infraestructura y el desarrollo habitacional y urbano;

iii) países que optan por una posición intermedia entre las dos anteriores, que se traduce generalmente en el reforzamiento de las instituciones tradicionalmente vinculadas al manejo de los recursos naturales y de los asentamientos humanos, a los cuales se asigna la mayor responsabilidad en el manejo del ambiente y en las instancias de coordinación intersectorial.

b) *Los intentos de enfoques de carácter más general*

Como se ha explicado, la dimensión ambiental no ha sido incorporada a nivel global en los planes de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, ni podría haberlo sido, dado el estado actual del conocimiento de las técnicas para lograrlo.

Se ha visto, también, que el enfoque ambiental ha comenzado a penetrar en determinadas áreas, sin que represente una verdadera solución para alcanzar la meta de lograr que la visión del desarrollo se vea enriquecida con esta nueva dimensión ya que, en ningún caso, ello puede obtenerse con una simple agregación de las diferentes áreas por su estrecha interdependencia.

Por este motivo, es importante tratar de buscar intentos de enfoques más generales, teniendo presente que las consideraciones ambientales no son siempre explícitas ni denominadas como tales. Para ello sería necesario un estudio detenido que permitiera comparar los cambios en las orientaciones y en las acciones de los planes y políticas de desarrollo en los últimos diez años para percibir realmente sus alcances. Puede ocurrir que una política formulada explícitamente como ambiental no se haya traducido aún en acciones concretas y,

³⁷Se sigue la clasificación a que se llegó en el Taller Latinoamericano sobre Estadísticas Ambientales y Gestión del Medio Ambiente auspiciado por CEPAL y UNSU - 7 al 11 de abril de 1980. Participaron en él expertos gubernamentales de Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

también, que acciones que se están llevando a cabo con una profunda y positiva transformación en las relaciones sociedad/ambiente no hayan sido denominadas políticas ambientales.

Un análisis ligero de estos intentos muestra que ellos varían de país a país en el enfoque, en el énfasis y en sus implicaciones institucionales. Esta variación refleja más la forma como se percibe la denominada problemática ambiental que las diferencias que necesariamente existen en las orientaciones generales del desarrollo económico y social.

Entre los casos de enfoques más generales debe destacarse el de Venezuela donde se ha creado el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, con amplias facultades para la protección de los recursos renovables y un énfasis en nuevas formas de aprovechamiento de los recursos forestales y del agua y en la prevención de la contaminación, especialmente a nivel de proyectos específicos. Asume también dicho Ministerio la responsabilidad central de las políticas de ordenación del territorio.

En el cumplimiento de sus tareas, ha preparado un proyecto de Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente que constituye un ensayo de sumo interés que tendría que insertarse en el plan de la nación. Los propios autores del proyecto señalan en su texto la necesidad de "una concertación a fondo y permanente" con los organismos involucrados en la planificación nacional.³⁸

El enfoque adoptado en el Perú podría calificarse como un inicio de la integración generalizada de la dimensión ambiental en diferentes niveles de planificación global, sectorial y regional. El énfasis en este caso está en la búsqueda de nuevas y mejores formas de aprovechamiento de diferentes ecosistemas y recursos, lo cual se traduce especialmente en reorientaciones de política en los sectores productivos en los temas tradicionalmente más vinculados a la organización del espacio y en la acción sobre regiones como la Amazonía y la Sierra Norte. Ello no implica modificaciones institucionales.

Argentina podría también mencionarse como ensayando un enfoque más general, a través de la Subsecretaría de Ordenación Ambiental del Ministerio de Economía, que si bien tiene actualmente facultades limitadas, está desarrollando una acción amplia en diversas áreas ambientales con una visión de conjunto, y en cooperación con las autoridades provinciales.

A iniciativa de esta Subsecretaría se encuentra en estudio un proyecto de ley básica de ordenamiento ambiental nacional la que, según se expresa en sus consideraciones, intenta establecer la base normativa de los principios, objetivos e instrumentos de un sistema jurídico-institucional coherente e integrador de los distintos aspectos, sectores y jurisdicciones que deben ser tomados en cuenta y participar en el ordenamiento ambiental del país.

Indicaciones de una visión amplia del medio ambiente han comenzado a aparecer en textos constitucionales y en leyes o proyectos de leyes sobre la materia. Descontando el peligro de sobreestimar las disposiciones legales y reglamentarias que a menudo no se traducen en políticas efectivas y medidas

³⁸ República de Venezuela, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, *Documento preliminar para la elaboración del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente*. Borrador para estudio, Caracas.

concretas, parece importante destacarlas, como señales de una percepción que comienza a ganar terreno.

Colombia ha sido el primer país de la región que ha promulgado el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente que, en realidad, legisla principalmente sobre los recursos naturales renovables, no considerando los no renovables y otros aspectos importantes del medio ambiente. Su aplicación práctica ha sido de escasos resultados.

Un reciente estudio³⁹ cita, entre varios casos de medidas jurídicas, el artículo 110 de la Constitución de Panamá de 1972 que prescribe que "es deber fundamental del Estado velar por la conservación de las condiciones ecológicas, previniendo la contaminación del ambiente y el desequilibrio de los ecosistemas, en armonía con el desarrollo económico y social". La nueva Constitución del Perú, aprobada por la Asamblea Constituyente en 1979, contiene disposiciones similares. Lo mismo sucede con los proyectos de ley sobre la materia, preparados con la asesoría del PNUMA, en Guatemala y la República Dominicana.

En particular debería verse los aspectos operativos de estas contribuciones, los temas, las acciones, los métodos que más interés pueden despertar en el conjunto de América Latina, sobre todo en la forma como cada una de las áreas de gestión ambiental es tratada por los planificadores.

Un caso especial presentan los países del Caribe, que tienen una percepción diferente del medio ambiente y de sus problemas. A este respecto cabe destacar que la acción ambiental se está realizando no sólo en el plano nacional, sino a través de la cooperación entre los países de la subregión. Para ello han contado con un importante impulso proveniente de diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas.⁴⁰

De esta aproximación se desprenden posibilidades significativas de enriquecimiento de las orientaciones y acciones de desarrollo de estos países, como asimismo aportes metodológicos importantes para el resto de América Latina, dada la extraordinaria sensibilidad que los factores físicos y su manejo tienen en el desarrollo del Caribe.

Cabe destacar entre esos factores, la propia condición insular de dichos países, su reducida extensión, su elevada densidad demográfica relativa, la intensiva utilización turística de sus costas y otros que plantean desafíos muy grandes en lo que a manejo del espacio se refiere, así como también una revisión, en algunos casos radical, de los patrones vigentes de asentamiento, de transporte, de infraestructura, de localización de actividades productivas, etc., que son determinantes de su manejo.

³⁹ Raúl Brañes Ballesteros, *La legislación ambiental en América Latina: Visión comparativa*, México, 1979.

⁴⁰ Véase, CEPAL/PNUMA, *Development and Environment in the Wider Caribbean Region: A Synthesis*, E/CEPAL/PROY.3/L.INF.3, octubre de 1979, y el *Draft Action Plan for the Caribbean Environment Programme*, preparado para la Reunión de Expertos celebrada en Venezuela entre el 28 de enero y el 12 de febrero de 1980. También: *Proceedings of the Conference on Environmental Management and Economic Growth in the Smaller Caribbean Islands*; Wildey, St. Michael, Barbados, septiembre 17 al 21 de 1979, E/CEPAL/PROY.3/L.INF.17.

Igualmente, en el campo de la gestión de los recursos hídricos, energéticos, bióticos y mineros, y en la preservación de áreas naturales de interés cultural y recreativo, puede afirmarse que la limitada dotación cuantitativa de estos recursos en las áreas insulares induce a desarrollar una mayor capacidad de aprovechamiento y un manejo más refinado de las diferencias, las interdependencias y las complementariedades cualitativas y, también, conduce a utilizar criterios de compatibilización de usos y cambios de usos del suelo cada vez más elaborados y eficaces. Se añade a estos imperativos la necesidad de estos países de desarrollar sistemas de aprovechamiento en común del mar que comparten, cuya extensión contrasta con su limitada extensión terrestre, y a la vez, recuerda la importancia de la tarea del dominio del mar y las zonas litorales para América Latina en su conjunto.

3. Conclusiones

Se abre paso lentamente en los países de la región un concepto de medio ambiente como una dimensión global, dentro de la cual se condicionan los procesos naturales con los económicos y sociales. Asimismo, se considera que la ambiental es una variable indispensable para alcanzar el desarrollo en toda su integridad.

Las técnicas para incorporar esta dimensión en los planes de desarrollo se encuentran en una etapa inicial y requieren una gran labor de investigación. Por eso, es comprensible que ella no aparezca en forma explícita en los planes de desarrollo.

Pese a ello, no puede decirse que las consideraciones ambientales hayan sido ignoradas en las políticas y planes de desarrollo. Han sido tomadas en consideración en algunas áreas (energía, recursos naturales, uso de la tierra, contaminación y asentamientos humanos) aunque en forma puntual, sin un enfoque global relacionado con el desarrollo.

Esta perspectiva por áreas significa un progreso en la búsqueda de la mejor forma de introducir la dimensión ambiental en dichos planes y políticas pero es insuficiente. La meta a que debe aspirarse es la incorporación de esta dimensión al nivel global.

Mientras ello no se logre, es necesario avanzar en su inserción en el plano de áreas, sobre todo en las más vitales para el desarrollo o que presentan problemas que requieren más pronta solución.

La planificación de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, requiere un tratamiento más amplio del que predomina en los países de la región, con el fin de alcanzar una explotación más racional que considere también la preservación, el mantenimiento y la utilización sostenida de dichos recursos para satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población.

En lo que respecta a los recursos naturales renovables, parece indispensable un mejor conocimiento de los ecosistemas de la región. Como estos trascienden los límites de los países, su estudio puede ser materia de cooperación internacional.

En el campo de la energía, tanto la situación actual, como las perspectivas para el futuro obligan a una planificación general a fin de llegar a una utilización

más racional de las fuentes de energía tradicionales y continuar en forma sistemática los esfuerzos por encontrar y desarrollar nuevas fuentes.

La planificación de las acciones para combatir la contaminación no debería considerarse solamente en forma aislada, sino conjuntamente con toda la gran problemática de la ocupación del espacio y de los asentamientos humanos.

Dado el hecho señalado de la estrecha y compleja interrelación de todas las áreas consideradas, podría pensarse en que algún organismo coordine las diferentes áreas, sea perfeccionando los actualmente existentes, sea creándolos donde no existen.

Los organismos internacionales en general, y en particular CEPAL-ILPES podrían cooperar en la búsqueda de la mejor forma de incorporar la dimensión ambiental en los planes de desarrollo, no sólo por medio de investigaciones teóricas sino mediante el estudio en diversos intentos que se han venido realizando en este sentido en diversos países de la región.

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

La progresiva preocupación de los países desarrollados por conocer el fenómeno científico-tecnológico y su vinculación con el proceso de crecimiento se ha reflejado también en los países en desarrollo. El interés del mundo industrializado apunta tanto al estudio de la ciencia y la tecnología como una variable subordinada a los grandes objetivos del desarrollo, como también a la consideración de ésta como un fin en sí misma, como motor y detonador del crecimiento económico. Este esfuerzo ha motivado el reconocimiento universal de la importancia de la innovación científico-tecnológica como prerrequisito del desarrollo. El proceso de innovación no es universal ni uniforme, sino que se encuentra concentrado en pocos países. En ellos, la innovación es parte inseparable del modelo de organización social, de su disponibilidad de factores productivos, de su grado de equilibrio de poder en el contexto mundial y de su proceso histórico de acumulación. Para todos los países en desarrollo, sin embargo, la innovación científico-tecnológica es un factor exógeno que altera positiva o negativamente, pero con gran fuerza, los precarios equilibrios alcanzados históricamente. El tipo de alteraciones producidas parecería ser, en términos relativos, mucho más violento que en su lugar de origen.

Como ya se ha señalado, estos países enfrentan el desafío de lograr una adecuada inserción en la economía mundial. Este desafío se da en un momento caracterizado, entre otras cosas, por la existencia de un acervo mundial de conocimientos científico-tecnológicos sin precedentes y en que se enfrenta la gran tentación de imitar en lugar de crear y se aprecian grandes carencias en ciencia y tecnología, especialmente en lo relativo al manejo creativo de los sistemas naturales.

A su vez, surgen nuevas formas de producción y de articulación mundial. En ese marco, el proceso de toma de decisiones rebasa las fronteras de los estados nacionales. La incontenible pujanza de la innovación tecnológica sigue cauces incontrolables por las políticas tradicionales de conducción del desarrollo.

A ello se le debe sumar la debilidad y desarticulación del esfuerzo científico-tecnológico de la región.

La importancia de este problema ha hecho reaccionar positivamente a gobiernos e instituciones ligadas al desarrollo de la región, realizándose importantes esfuerzos durante la última década. Si bien ellos han servido para comenzar a conocer en mejor forma el fenómeno científico-tecnológico, se está lejos de manejarlo con propiedad. Las interrogantes por resolver y las tareas por realizar son enormes. Se puede decir que la década de 1970 ha sido el período inicial de una reflexión necesaria que permitirá, en esta nueva década, reasignar recursos y perfeccionar los sistemas de conducción del fenómeno científico-tecnológico, para enfrentar exitosamente el desafío de la integración adecuada y madura a la comunidad mundial y superar las actuales formas de articulación dependiente.

Como era dable esperar, el esfuerzo de racionalidad científica y tecnológica se ha producido con mayor vigor en los países más fuertes de la región y en los de tamaño medio que cuentan con sistemas de planificación más maduros. Ellos están en mejor posición de negociación con el mundo desarrollado y poseen también mayores recursos para emprender un esfuerzo científico-tecnológico propio. Esta situación plantea un gran desafío a los países más pequeños y les exige renovar los esfuerzos de integración y las acciones de cooperación horizontal.

El esfuerzo regional, con grandes diferencias entre países, ha estado fundamentalmente orientado al problema de la transferencia de tecnología desde los países desarrollados y, en menor grado, a la creación de algunos puntos focales de generación de tecnología propia. Mucho menos se ha hecho en el importante fenómeno de transferencia de tecnología interna y horizontal entre países de la región. Hay que señalar también que todo este esfuerzo tiene un fuerte sesgo industrial.

Aun cuando es posible detectar esfuerzos serios en algunos sistemas de planificación, la mayoría tiene un alto contenido formal. Esto, en parte, se explica por el precario conocimiento existente del fenómeno de la innovación tecnológica en las condiciones de este tipo de países, la poca experiencia en el diseño de políticas científico-tecnológicas y el largo plazo necesario para tener una evaluación de los resultados.

El desafío que la ciencia y la tecnología presentan al desarrollo se traduce en nuevas interrogantes para los sistemas de planificación. Por ejemplo, ¿En qué momento del proceso de toma de decisiones aparece el fenómeno de la ciencia y la tecnología? ¿Con qué horizonte es necesario trabajar? ¿Son aptos los sistemas y técnicas de planificación actualmente vigentes para el tratamiento adecuado de ese fenómeno? ¿Cómo se vincula la planificación a las otras instituciones del desarrollo científico-tecnológico?

Las respuestas a éstas y otras interrogantes sólo podrán conseguirse con un esfuerzo sistemático de investigación futuro. Esfuerzo que ha sido iniciado, entre otros, por el ILPES.⁴¹ Sin embargo, conviene adelantar algunas ideas sobre la

⁴¹ Véase al respecto ILPES, *Planificación y Ciencia y Tecnología*, documento presentado a la III Conferencia de Ministros y Jefes de Oficinas de Planificación de América Latina, 1980.

dirección que debe tener este esfuerzo. Primero, se debe tratar de resolver creativamente la ecuación calidad de vida-disponibilidad de recursos-inserción en el mundo desarrollado, y su contrapartida, la interacción entre sistemas sociales, sistemas naturales y sistemas construidos. Luego se ha de replantear y fortalecer la perspectiva de largo plazo. Seguidamente se debieran revisar los métodos de formulación y evaluación de proyectos en uso poniendo gran énfasis en la fase de gestación y diseño. Y, finalmente, es necesario concentrar el esfuerzo planificador en algunas "áreas problema", que definen el proceso de desarrollo, tratándolas en profundidad, en lugar de aumentar la diversificación.

1. Los avances en la incorporación de las variables científico-tecnológicas en los procesos de planificación

Durante la década de 1970 la preocupación por el papel de la ciencia y la tecnología ha motivado la creación de una red de mecanismos institucionales de generación y coordinación de los avances científicos y tecnológicos y, en algunos casos, acciones relativas a la forma en que la política económica, social y cultural, puede delimitar la modalidad de incorporación de tecnologías al campo productivo.

Se vive una situación de rápida toma de conciencia por parte de los organismos gubernamentales de planificación, sobre la necesidad de incorporar estas variables en los planes de desarrollo. Para este efecto se han creado en varios países, consejos nacionales de ciencia y tecnología y, en algunos de ellos, el avance ha llegado hasta la creación de redes de organismos que abarcan todo el proceso de generación de ciencia y tecnología.

Pero la mayoría de los países están sólo ahora abordando los aspectos primarios de la definición de una política de ciencia y tecnología, siendo pocos los que hoy tienen un aparato institucional operativo que pueda encarar la formulación y puesta en marcha de una política científica y tecnológica integrada a los objetivos del desarrollo económico y social. El carácter de instrumento operativo que la planificación ha alcanzado en algunos países de la región, unido al estado de madurez técnica y al grado de legitimación frente al sistema de decisiones, harían posible incrementar el grado de incorporación de las variables ciencia y tecnología al proceso de planificación en la región. Debido al carácter embrionario de la mayoría de los organismos centrales creados para diseñar las políticas sobre el tema no se ha logrado aún un grado de integración suficiente entre la institucionalidad de la planificación y la de la ciencia y la tecnología, que permita al sistema de decisiones contar con una visión completa e integrada.

2. La ciencia y la tecnología en los planes de desarrollo nacionales y sectoriales

Conviene distinguir entre países con estructuras centralizadas en la planificación del sector de la ciencia y la tecnología y países con estructuras descentralizadas

y planes indicativos. En la primera de estas categorías están, entre otros, Brasil, Guatemala, Jamaica, Venezuela y México y, en la segunda categoría, Argentina, Chile y Ecuador.

Los 19 países sobre los que se contaba con información, hacen mención al problema del desarrollo de la ciencia y la tecnología en sus planes o tienen organismos que descentralizadamente abordan el problema.⁴² Dieciocho países tienen planes nacionales o sectoriales vigentes: la excepción es Argentina. Dieciséis explicitan sistemas de vinculación del sector con el sistema productivo, siendo las excepciones Haití, Panamá y República Dominicana. Catorce han desarrollado organismos especializados en la planificación del sector de la ciencia y la tecnología. Se exceptúan Panamá, Suriname, Uruguay, República Dominicana y Haití. Once tienen sistemas de control al ingreso de tecnologías foráneas e inversiones extranjeras. Ocho poseen planes específicos sobre la ciencia y la tecnología siendo normativos los de Brasil, Colombia, Guatemala, Suriname y Venezuela, e indicativos los de Chile, Ecuador y México.

Se advierte, que en general, la exposición a nivel de planes y de respuestas a la encuesta sobre el estado de la planificación tiene un carácter fundamentalmente descriptivo y declarativo en cuanto a los objetivos perseguidos, pero no contempla los mecanismos institucionales y financieros que podrían hacer realidad estas metas. Sólo en tres o cuatro casos se dispone de información respecto a la existencia de una red de organismos ejecutores, coordinadores y financieros que hacen de los planes de este sector algo más que una expresión de metas deseables: son los casos del Brasil, Venezuela, México y Guatemala. Hay otros países, como Argentina, Chile y Ecuador, en que la no existencia de planes o el hecho de que éstos sean indicativos impide hacer el alcance anterior debido a que sería necesario conocer mejor la actividad de los organismos descentralizados en el campo científico-tecnológico.

Salvo el caso brasileño, se detecta una falta de planes y estructuras orientadas al desarrollo de tecnologías propias. En la mayoría de los casos, se advierte el desarrollo de una institucionalización de organismos reguladores de la introducción de tecnologías en la región.

En el aspecto de capacitación de expertos y tecnólogos se advierte una gran preocupación por mejorar las calificaciones, existiendo bastantes conexiones entre los planes para el sector empleo y los sectores productivos y tecnológicos. En todos los planes y recomendaciones sobre el sector de la ciencia y la tecnología se advierte el deseo de crear y usar tecnologías acordes con los recursos disponibles y con las necesidades de expansión del empleo. Asimismo se advierte una tendencia a lograr un desarrollo autónomo de relaciones equitativas con los grandes centros productores de ciencia y tecnología. Este último aspecto está completamente desarrollado en el II Plan Básico para el Desarrollo Científico y Tecnológico del Brasil. El resto de los planes consultados son más imprecisos en cuanto a las formas en que los Estados negociarían la transferencia de tecnología con las empresas transnacionales instaladas en el área, y la incidencia de estas políticas sobre la balanza de pagos. Se advierte más desarrollo

⁴² Los países estudiados fueron los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela.

en todo el proceso de transferencia de regalías por concepto del uso de patentes y marcas extranjeras.

En la mayoría de los planes se menciona la necesidad de desarrollar capacidades en ciencias básicas como requisito para desarrollar sistemas nacionales de ciencia y tecnología.

3. Algunas líneas de acción para los mecanismos de desarrollo científico y tecnológico

Adelantando algunas de las proposiciones que se hacen en el documento sobre "Planificación y ciencia y tecnología" se señalan objetivos que permiten definir las principales líneas de acción para los organismos encargados del desarrollo científico y tecnológico:

- la planificación de las variables ciencia y tecnología a largo, mediano y corto plazo, adecuándolas a los horizontes de planificación;
- el desarrollo de la capacidad de adoptar y discriminar la introducción de tecnologías externas;
- el desarrollo de una buena comunicación de la información tecnológica con los sectores productivos;
- formulación de una política de asignación de recursos financieros para la investigación y difusión;
- la coordinación de los esfuerzos hechos por los distintos organismos públicos, privados y ministerios;
- el estímulo al uso de tecnologías adecuadas a la realidad de los recursos productivos y humanos de los países;
- el desarrollo de un sistema de evaluación y corrección de políticas y opciones tecnológicas;
- la definición de políticas activas tanto en la incorporación y creación de la ciencia y la tecnología como en la detección de las áreas prioritarias de problemas.

El objetivo de estas acciones es incrementar la capacidad de crear, absorber, adoptar y desarrollar ciencia y tecnología para el mejor cumplimiento de los objetivos del desarrollo económico y social.

Capítulo VII

LA PLANIFICACION EN EL DECENIO DE 1980. UNA PROPUESTA DE ACCION

En los capítulos precedentes el ILPES ha presentado una visión descriptiva y analítica de la experiencia recogida en las actividades de planificación en la región durante la década de 1970. Ello permite sacar algunas conclusiones básicas sobre sus resultados y, a partir de ellos, ver las perspectivas de la planificación en la década que acaba de iniciarse. El ILPES desea someter a la consideración de los gobiernos, como temas de discusión, lo que considera son los principales desafíos y líneas de acción para la planificación en el decenio de 1980. Los elementos principales, que ordenarán la presentación del capítulo, son tres, a saber:

i) una previsión sobre los principales problemas que enfrentarán nuestras economías en la década 1980, identificando los objetivos que deben proponerse y el papel que debe desempeñar la planificación para el cumplimiento de esos objetivos;

ii) una evaluación de los avances logrados y de las carencias y debilidades que exhiben los sistemas de planificación existentes; y

iii) la proposición de líneas de acción que, basadas en esa evaluación, permitan a los organismos de planificación aumentar su utilidad y eficiencia para enfrentar los problemas y lograr los objetivos ya aludidos.

Debido al nivel de agregación con que debe trabajarse no necesariamente todas las líneas de acción son aplicables en cada uno de los países de la región. Algunas de las recomendaciones se adaptan con mayor facilidad a ciertos subconjuntos de países, definidos por los estilos de planificación adoptados, por el tamaño de sus aparatos públicos o por otras variables relevantes. Queda a la discreción de los planificadores de cada país recoger, de la temática planteada, los elementos que les sean de mayor interés, no sin antes debatir todas las proposiciones que estimen dignas de discusión, modificándolas y enriqueciéndolas con otras propuestas. Promover tal discusión, en la forma más fructífera posible, es objetivo inmediato del ILPES; utilizar los resultados de ella pertenece al ámbito de decisión de los gobiernos.

A. LA PLANIFICACION Y LOS GRANDES OBJETIVOS POR LOGRAR EN LA DECADA DE 1980

1. El panorama regional del desarrollo económico y social a fines de la década de 1970

a) Hay tres campos en los que la región exhibe avances que se pueden comparar favorablemente con los de otras áreas subdesarrolladas y que aun superan las expectativas reales que los planificadores tenían a fines de los años cincuenta. Estos tres campos son: i) el crecimiento del producto; ii) la modernización del aparato productivo; y iii) el crecimiento de las exportaciones. El producto de 1950 se vio cuadruplicado en 1975 y si se examinan las metas de crecimiento de la Estrategia Internacional de Desarrollo (EID) para los años setenta se ve que frente a un crecimiento postulado del 6.0% anual acumulativo, se alcanzó una tasa del 7.2% para el conjunto de la región durante la primera mitad del decenio y, pese a la crisis del petróleo, el promedio 1970-1978 fue de 5.8%.¹ Ciertamente es que el crecimiento presentó diferencias según países, pero lo es también que la mayoría de ellos alcanzó tasas relativamente altas.

Este resultado en el producto se alcanzó mediante un notorio progreso técnico en diversos sectores, y una tasa de inversión que, en promedio, superó la meta de la EID. En general, la modernización cubrió muchos subsectores de la industria manufacturera, y la propia estructura de oferta industrial se enriqueció con nuevas actividades aumentando en un 50% su producción en el período 1970-1978. En algunos países se produjeron avances técnicos de significación en la agricultura, acompañados, en algunos casos, por incorporación de nuevas áreas a la producción y nuevos cultivos. Esto significó que América Latina alcanzara, en comparación con otras regiones del mundo, la más alta tasa de crecimiento en la producción agrícola (28%) en el período 1970-1978. En la mayoría de los países, además se registraron notables progresos en la provisión de servicios básicos de infraestructura económica, como transporte y comunicación y energía.

Por otra parte, el crecimiento de la actividad se vio posibilitado por el alza de las exportaciones. En efecto, hasta bien entrada la década de 1950 predominaba, en el conjunto de la región, una situación en que aun moderados impulsos de crecimiento bastaban para generar una presión por importaciones a la que no podía hacerse frente por el relativo estancamiento de las exportaciones. Esa situación de estrangulamiento externo se hacía aún más rígida por un mercado financiero internacional estrecho y de difícil acceso.

A partir de ese punto, surgieron hechos favorables. Lo esencial fue un alza sostenida en los niveles de actividad de los países del centro, que incrementó la

¹ Puesto que en toda esta sección se está resumiendo un panorama conocido, y a fin de no extenderse innecesariamente, sólo se mencionarán algunas de las variables más significativas y sin presentar en todos los casos la probanza estadística. La sección se basa en numerosos trabajos de la CEPAL, tales como "América Latina en el umbral de los años ochenta", E/CEPAL/G.1106, noviembre 1979, *Estudio Económico de América Latina, 1978*, E/CEPAL/G.1103, noviembre 1979 y otros, en los que puede encontrarse mayor cantidad de datos que apoyan las aseveraciones aquí contenidas.

demanda de importaciones de materias primas y hasta de algunos rubros de producción industrial liviana. A ese aumento de la demanda acompañó una relativa apertura de las economías del centro, en comparación con lo que prevalecía hasta la década de 1950. Del lado de los países latinoamericanos, todo eso fue respaldado por políticas efectivas de promoción de exportaciones. Todo ello permitió que durante la década los países de la región cuadruplicaran el valor de sus exportaciones (medidas a precios corrientes) con un alza aún más significativa de sus exportaciones no tradicionales. Aunque no son parejas las tasas de expansión por país, pocos dejaron de aprovechar esa bonanza y, en adición, para todos aumentó la facilidad de acceso al financiamiento externo como complemento de su capacidad para importar.

Quedan por cierto sin analizar otras importantes variables y eventos del sector externo de la región, tal como la evolución de la relación de intercambio o el impacto de la crisis del petróleo y sus consecuencias. Sin embargo, aun si se ampliara el análisis, quedaría en pie la conclusión sobre el carácter positivo y altamente significativo del incremento de las exportaciones y el mejoramiento, en términos relativos, del margen de maniobra del sector externo de la región.

b) Frente a esos tres tipos de avance en el área productiva y en el sector externo, en el mismo período se registraron estancamientos y aun retrocesos en otras importantes áreas. Las más significativas son: i) la persistencia de una mala distribución del ingreso y en general, la escasa irradiación social del crecimiento; ii) la persistencia de debilidades en algunos eslabones del proceso productivo; iii) la persistencia y, en algunos casos, el incremento de la vulnerabilidad externa de la economía; iv) el deterioro del medio ambiente y el desperdicio de recursos naturales; v) las deficiencias en el proceso de incorporación, adaptación y gestación propia de ciencia y tecnología; y vi) los desequilibrios en la distribución espacial del desarrollo.

i) Los problemas de la distribución del ingreso, la baja irradiación de los frutos del crecimiento económico a los sectores menos favorecidos de la sociedad y, en general, los llamados "problemas sociales" constituyen, sin lugar a dudas, el área más importante de todas las mencionadas. El verdadero gran objetivo del progreso económico debe ser brindar los medios necesarios para lograr la eliminación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población y, en general, la justicia social y la consecución de los más altos valores de la dignidad humana. Sin embargo, los avances económicos no han tenido en la región resultados correspondientes de avance en lo social y, en ciertas áreas y casos aun se han producido empeoramiento de los problemas sociales.

Para ilustrar lo expuesto, podemos citar estudios recientes, en los que se examinó la evolución del crecimiento económico y el beneficio que correspondió a los distintos estratos sociales en seis países de la región, que representan aproximadamente un 70% de la población y del producto interno bruto de América Latina.²

²Véase particularmente Sergio Molina y Sebastián Piñera, "La pobreza crítica en América Latina. Situación, evolución y orientaciones de política", E/CEPAL/Proy.1/1, junio 1979. Si bien no se dispone de estudios similares para la década de 1979, la información parcial existente no permite suponer que haya habido un cambio sustancial de esta situación.

Para el conjunto de los países analizados el ingreso medio aumentó en 26.5% en el período 1960-1970. De este aumento cerca del 6% se destinó a reducir la severidad de la pobreza, es decir, a incrementar el ingreso por habitante de casi un 40% de la población que era pobre en 1960 y seguía siéndolo en 1970. Un 2% de lo que aumentó el ingreso se dedicó a reducir la extensión de la pobreza, es decir, a permitir que el 10% de la población que abandonó su condición de pobreza durante el período alcanzara un ingreso equivalente al de la línea de pobreza; lo cual quiere decir que se destinó a reducir la severidad y extensión de la pobreza un 8% del crecimiento en el ingreso.

Por otra parte, un 3% del crecimiento del ingreso permitió que los pobres que dejaron de serlo durante el período excedieran el nivel de ingreso correspondiente a la línea de pobreza. El 89% restante del crecimiento se destinó a favorecer a los que ya no eran pobres en 1960, correspondiendo al 20% más rico casi el 60% de los frutos del crecimiento.

Es verdad que en términos absolutos todos los grupos se beneficiaron del crecimiento económico, pero es igualmente cierto que hubo una reducidísima irradiación social del dicho crecimiento. Tanto es así que, durante el período, el número absoluto de personas que vivían en condiciones de pobreza permaneció invariable.

En síntesis, se puede concluir que el crecimiento económico es una condición necesaria para superar la pobreza, pero de ninguna manera suficiente. Situaciones y deterioros de igual sentido pueden encontrarse si se examinan los campos específicos de la salud, la nutrición, la educación, la vivienda, etc. Tales situaciones coexisten con un impresionante aumento del volumen absoluto del gasto público dedicado a esos rubros, lo que pone en tela de juicio la eficiencia de los programas.

ii) Volviendo al campo productivo, el éxito económico medido por la tasa de crecimiento no debe ocultar el hecho de que tal progreso está aún a la zaga del potencialmente alcanzable. Esto se reconoce particularmente en diversos sectores, que varían según países. Así por ejemplo, en el sector agrícola subsisten áreas de muy baja productividad, como resultado combinado de atraso tecnológico, régimen de tenencia inadecuado, dificultad de acceso a insumos corrientes y de capital, dificultades en el proceso de comercialización y, en general, relativa desvinculación con el sector moderno de la economía, todo ello agravado, en ocasiones, por distorsiones que causaron algunas políticas públicas destinadas a promover el proceso de industrialización. En el área industrial pueden detectarse ramas en las que situaciones tales como la insuficiencia de los mercados y el atraso tecnológico determinan una débil posición competitiva que hace depender la rentabilidad de posiciones monopólicas y altas protecciones aduaneras. En el extremo opuesto, pueden detectarse casos en que la brusquedad con que ha disminuido el nivel de protección ha provocado alteraciones en los precios relativos, mercados y otras variables, lo que perjudica el desarrollo de importantes sectores industriales. Pero, quizá el síntoma más importante de las deficiencias que subsisten en el aparato productivo en su conjunto, es su incapacidad para emplear adecuadamente la fuerza de trabajo de la región. Así, a fines de la década de 1970, se estimaba en un 30% la subutilización de este factor productivo. Más allá de las implicaciones sociales de este estado de cosas y de los variados grados de desaprovechamiento de otros recursos productivos, no

cabe duda que estos niveles de desocupación evidencian graves debilidades de nuestra organización económica.

iii) Preocupa también la vulnerabilidad del proceso productivo frente a variables externas. Es indudable que la ya aludida diversificación de las exportaciones ha disminuido la vulnerabilidad externa de las economías de la región. También puede argumentarse que, en tanto provoquen un aumento neto del nivel de actividad, resultan beneficiosos los procesos de apertura externa. Debe añadirse, sin embargo, que en varios casos las características y ritmo de los procesos de apertura han implicado disminución de la demanda de algunos rubros de producción nacional. Esto significa que, tras la apertura, es mayor (como fracción) la parte del consumo y de la producción nacional que dependen de los mercados externos.

Lo antedicho no quita que puede esperarse una ganancia en la producción global, por la vía del aumento de la eficiencia y en la medida en que la apertura externa lo promueva. Lo que aquí quiere destacarse es que la variabilidad del nivel de actividad aumenta a consecuencia de la apertura, aun si la tendencia del producto es creciente. Esta es una de las razones por las que se habla de incremento de la vulnerabilidad del proceso productivo frente a variables externas.

Asimismo, tanto el monto como el origen del financiamiento externo han variado de modo considerable. Ya se mencionó anteriormente la facilidad con que afluyen a la región abundantes recursos financieros, impensables hace apenas unos años, que han ayudado a solucionar los problemas de balance de pagos en el corto plazo, pero que han generado una deuda externa enorme, que llegó aproximadamente a 150 000 millones de dólares en 1979. Por cierto, el solo hecho del endeudamiento no es negativo, pero un funcionamiento de la economía que requiere en forma habitual aumentos del endeudamiento neto sin que ello signifique un correlativo incremento de la capacidad productiva y de las exportaciones en medida tal que asegure en el futuro el oportuno repago de la deuda, resulta insostenible en el largo plazo.

Aun si no se produjera un crecimiento en el monto neto de la deuda, la posición deudora hace a los países más vulnerables a condicionamientos que afectan sus acciones de política económica y, en la medida en que comprometen fracciones importantes de su producto y de su capacidad de pagos, esa vulnerabilidad se acrecienta. En varios países de la región pueden observarse niveles de endeudamiento que implican, para el mediano plazo, alta vulnerabilidad en el sentido apuntado.

Cabe agregar que, en la actualidad, la mayoría de los recursos proviene de fuentes privadas, relegando a un segundo orden a los de fuentes públicas, las que —hasta mediados del decenio pasado— tenían más ponderación en la corriente mencionada.

Aunque morigerada por la diversificación de las exportaciones, el mayor grado de apertura externa y el alto nivel de endeudamiento han significado para la región —por lo expuesto— tener una estructura económica más vulnerable. Además puede decirse que todas estas nuevas situaciones se ubican en un contexto en el que resaltan la creciente inestabilidad de los precios internacionales, la fluida transmisión hacia los países de la región de las presiones inflacionarias y tendencias al estancamiento en los centros, la profundización de

políticas proteccionistas en los países desarrollados y el debilitamiento de los procesos integracionistas dentro de la región. Estos elementos, acoplados a la mencionada vulnerabilidad de la estructura productiva, hacen inestable el proceso de crecimiento volviéndolo muy vulnerable a los efectos adversos que puedan provenir de cambios en la situación internacional.

iv) Señalaremos por fin, otras tres áreas de problemas que han sido tratadas con detenimiento en los capítulos IV y VI de este documento así como en documentos adicionales presentados simultáneamente a la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina. Se trata de las áreas del medio ambiente y los recursos naturales, de la ciencia y la tecnología, y del desarrollo regional. La experiencia de las últimas décadas, en el aprovechamiento de los recursos naturales, no ha evidenciado grandes mejoras respecto a las prácticas prevalecientes en la región desde los albores de su incorporación al mercado mundial. En efecto, casi siempre ha privado la visión de que un bosque determinado, una cierta corriente de agua o una mina en particular son, ante todo, insumos para un proyecto dado, sea éste público o privado, y si la rentabilidad microeconómica de su utilización lo justifica en general no hay mecanismos que incorporen a la toma de la decisión respectiva consideraciones de un entorno económico social y ecológico más amplio o de un horizonte temporal más allá de la vida del proyecto.

El resultado ha sido la utilización irracional de los recursos desde el punto de vista del desarrollo económico en su conjunto, el agotamiento prematuro e injustificado de algunos de ellos y un alto grado de deterioro ecológico en importantes zonas de la región. La vastedad de recursos con que la región cuenta sirvió para ocultar, durante mucho tiempo, la gravedad del problema, pero son tantas ya las instancias comprobadas de daños grandes e irreversibles que no se puede menos que incluir el tema como uno de los que más merece la preocupación de los analistas del desarrollo y los planificadores de la región.

Del mismo modo, el proceso de incorporación de tecnología en las últimas décadas, ha repetido, en lo esencial, pautas de comportamiento centradas en consideraciones microeconómicas. La explosión tecnológica de la segunda post-guerra ha significado, al tiempo que una aceleración de las posibilidades de aprovechamiento de los factores productivos en general —y por tanto de crecimiento—, una multiplicación de los casos en que las decisiones a nivel de proyecto no han coincidido con los intereses de la sociedad en su conjunto. Esto último es particularmente válido para los países receptores de tecnología que ha sido creada en países con condiciones económicas, sociales y medioambientales muy diferentes.

Por último, en lo que hace a la distribución espacial de la actividad económica al interior de los países, se han acentuado últimamente los desequilibrios. En efecto no sólo se ha mantenido el atraso relativo de las regiones menos favorecidas de cada país, sino que el proceso de urbanización, espontáneo y acelerado, ha aumentado la gravedad y magnitud de los problemas que afectan a las zonas relativamente más dinámicas. Las áreas metropolitanas y zonas de crecimiento industrial de la mayoría de los países muestran, en los últimos decenios, la aparición de graves problemas de contaminación, insuficiencia de servicios básicos, deseconomías de aglomeración, deterioro de la seguridad, yuxtaposición de poblaciones de emergencia y acentuación de los problemas

sociales. En ese sentido, se han revelado como insuficientes los difundidos intentos de planificación regional y urbana realizados en la región.

2. La problemática del desarrollo en la década de 1980.

Su marco y perspectivas

El punto de partida para examinar las tareas del desarrollo para la década de 1980 es cualitativamente distinto al que existía al terminar la segunda guerra mundial. En efecto, ya no se trata de movilizar economías relativamente estancadas y monoproductoras en que variables tan importantes como las exportaciones o la producción agrícola oponen fuerte resistencia al despegue. Contamos ahora con estructuras productivas más diversificadas, experiencia empresarial, una mano de obra más calificada, una experiencia de manejo de la política económica en economías más complejas y otras variables que nos ponen en un mejor pie para enfrentar los desafíos del desarrollo. Sin embargo, la magnitud del nuevo desafío —que consiste en acelerar la tasa de crecimiento y corregir sus características de modo que se obtenga una mayor irradiación social— sigue siendo enorme; en particular, por las condiciones externas en que previsiblemente se inscribirá.

a) En primer lugar, ya hemos señalado que las favorables condiciones del comercio y las finanzas internacionales facilitaron el crecimiento del nivel de actividad y el poder de compra externa de la región durante la última década. A ese respecto, la década de 1980 amenaza con presentar un vuelco desfavorable, las economías del centro no parecen encontrar un camino fácil para recuperar su dinamismo y no es ajeno a esta dificultad el hecho de que por primera vez en su experiencia se encuentren en una situación de estancamiento con inflación, lo que impide repetir políticas de estímulo que se habían mostrado exitosas en ocasiones anteriores. Por el contrario, las economías del centro parecen encaminadas hacia un largo período de oscilación entre estímulos y frenos al nivel de actividad con correspondientes exacerbaciones y amortiguaciones de las tendencias inflacionarias y su contraparte recesiva, sin alcanzar plenamente la gran expansión de la demanda con estabilidad de precios, que fue el signo distintivo en épocas anteriores.

Todo esto tenderá a volver inciertos los niveles de demanda de nuestras exportaciones y será capaz de transmitir, vía importaciones, impulsos inflacionarios que se sumen a los endógenos de la región. Por otra parte, de continuar, como parece cierto, una tendencia al aumento del precio real del petróleo y derivados, cabe esperar presiones cada vez más fuertes sobre las balanzas comerciales de la mayoría de nuestros países. Frente a esta tendencia persistente resultará insatisfactoria la solución del endeudamiento compensatorio, cuya racionalidad exige que sea usado para contrarrestar alteraciones transitorias de la balanza de pago. Durante la última parte del decenio de 1970 se han podido ver las consecuencias de tal proceso, pues la región se endeudó progresivamente hasta sobrepasar el nivel ya mencionado de 150 000 millones de dólares teniendo que añadir a las necesidades de compensar déficit comerciales las que se derivan del pago de intereses sobre la deuda acumulada.

El fenómeno de encarecimiento del petróleo y derivados también puede afectar de modo indirecto las balanzas de pagos de los países de la región. Esto ya sucedió en la segunda mitad de la década por la presión que el alza de los precios ejerció sobre las balanzas de pagos de los países del centro, reforzando la tendencia a la creación de barreras de diversos tipos a las exportaciones de la región.

Podría esperarse que los aumentos de los precios del petróleo, al dar lugar a un traslado de poder de compra de los países del centro a los exportadores de ese rubro, llevara a un aumento de las exportaciones de nuestra región a tales países. Sin embargo, la experiencia reciente ha mostrado que el canal de movilización principal de ese incremento de liquidez es la banca internacional privada, por lo que nuestro acceso a dicho poder de compra se realizó no bajo la forma de exportaciones adicionales sino mediante el endeudamiento de plazo corto y mediano a tasas de interés de mercado. Para la década de 1980 no se avizoran aceleraciones importantes en la demanda de exportaciones de la región por parte de los países exportadores de petróleo de fuera de ella.

Por último cabe agregar que, en términos amplios de política internacional, nada alienta con firmeza la expectativa de que durante la década de 1980 mejore sustantivamente el actual panorama de crisis recurrentes y consiguiente incertidumbre. Es posible que los diversos y, a veces cambiantes, bloques de poder que actúan en el escenario internacional tiendan a continuar enfrentándose y que los mayores éxitos alcanzables durante la década consistan en la limitación y contención de tales confrontaciones antes que en su completa eliminación. Si es así podrán surgir perturbaciones en el comercio, que —aunque transitorias— refuercen la incertidumbre mencionada. En tales circunstancias es difícil prever un aumento sustantivo de las corrientes de financiamiento de largo plazo, sean públicas o privadas.

Todo esto puede resumirse en que las tendencias autónomas de la economía mundial van en la dirección de introducir incertidumbre y aumentar la vulnerabilidad de nuestros procesos de crecimiento respecto a las variables del sector externo.

b) En cuanto a las tendencias previsibles al interior de nuestras sociedades para la década de 1980, la más importante es la de la agudización de las tensiones sociales. La discrepancia entre las aspiraciones de vastos sectores de la población y las satisfacciones que el sistema les brinda tenderá a aumentar por varias razones. En lo que hace a aspiraciones, su crecimiento ha alcanzado un ritmo difícil de amenguar y la observación cercana y directa de que otros sectores han logrado tan brillantes y ostentosos niveles de consumo, concentrando la mayor parte de los beneficios del crecimiento, exacerbará el aumento de las aspiraciones de los sectores más pobres. Por otra parte, como tendencia, el crecimiento de la oferta interna de bienes y servicios no será tan alto como para corresponder al aludido crecimiento de las aspiraciones. Aunque esta tendencia puede contrarrestarse por la vía de la planificación y de las políticas sociales, hay de todos modos el peligro de un doble agravamiento de la brecha mencionada.

Si esto es así las tensiones sociales emergentes, unidas a otros factores de índole más eminentemente política, perturbarán la búsqueda de instituciones políticas estables, eficientes y justas que los países de la región han emprendido. En definitiva, los efectos de la problemática económico-social aludida adquieren

suprema importancia en cuanto inciden directamente en la estructura político-institucional de los países y ello solo justificaría la atención preferente que el ILPES propone para el tema.

3. Los grandes objetivos por lograr en la década de 1980

La evaluación de la situación actual y de sus perspectivas durante el nuevo decenio, constituye la base para determinar los objetivos concretos por lograr en la región. En este acápite se expondrá un conjunto de siete objetivos relacionados entre sí de variadas maneras. Los dos primeros —el incremento de la producción y su justa distribución— sirven directamente a los propósitos finales del desarrollo; los otros son, en rigor, objetivos intermedios pues se justifican por condicionar el logro de los anteriores o coadyuvar a él, pero son de tal importancia que merecen ser incluidos en una misma lista con los dos primeros.

Como se dijo, la lista se inspira en los análisis de los acápites 1 y 2 de esta sección y por ello la aplicabilidad que pretende es para la región en su conjunto; demás está decir que importantes variaciones podrían justificarse a nivel de cada país. Sus componentes son:

- el mantenimiento de una alta tasa de crecimiento del producto;
- la justa distribución del ingreso y la irradiación social de los frutos del crecimiento;
- la disminución del nivel de desempleo en sus varias formas;
- la disminución de los efectos de la vulnerabilidad externa de la economía, sin mengua de la mantención y acrecentamiento de formas activas de inserción en la economía mundial;
- la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales;
- la instauración de procesos eficientes de incorporación, adaptación y gestación de ciencia y tecnología; y
- la irradiación espacial del crecimiento y la solución de los grandes problemas urbanos.

Como puede advertirse —y no podría ser de otra manera— esta lista de objetivos corresponde a la lista de problemas detectados en el punto 1 b) y, en esa medida, se explica por sí misma. Sin embargo, es conveniente exponer algunas consideraciones adicionales sobre sus principales objetivos y sus interrelaciones.

a) El logro de una tasa de crecimiento alta y sostenida es condición indispensable para generar los bienes y servicios necesarios para mejorar el nivel de vida de la generalidad de la población. Propender a la elevación de dicha tasa, junto con una distribución equitativa de los logros del crecimiento; eliminar los escollos que frenan este proceso en el largo plazo; todo ello, atendiendo a las cambiantes circunstancias externas y a los propios cambios internos que genera el proceso, constituyen en síntesis lo fundamental de las tareas de la planificación del desarrollo.

En una primera aproximación, el crecimiento en el largo plazo depende de la cantidad y calidad de los recursos —naturales, humanos y de capital— que un país disponga y pueda movilizar como de la productividad con que los emplea.

i) Para lograr altas tasas de crecimiento es fundamental una fuerte acumulación de capital a la que, según tendencias previsibles, sólo contribuirá de modo marginal la inversión extranjera directa. El financiamiento del grueso de la inversión corresponderá por tanto al ahorro nacional, puesto que recurrir para ello al endeudamiento externo introduce los riesgos y dificultades ya mencionados.

A su vez, elevar la tasa de ahorro interna de modo compatible con la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, implica fundamentalmente un gran esfuerzo por parte de los estratos más favorecidos. Es conveniente para ello recurrir a estímulos financieros y tributarios ya ensayados, pero los resultados serán limitados si el estilo de desarrollo seguido entroniza el consumismo como uno de sus valores fundamentales. Así lo confirman, por un lado, numerosas experiencias de la región y, abonando lo mismo, desde otro ángulo, pueden encontrarse casos exitosos de altas tasas de acumulación en otros países y regiones en que los éxitos se fundaron en actitudes sociales de sobriedad en los consumos de los estratos superiores de ingreso. En otros términos, a la disciplina social en la producción debe acompañar una disciplina social en el consumo y la responsabilidad en esto último es proporcional a la capacidad de gasto de cada individuo o sector de la sociedad. Por otra parte, esto se relaciona directamente con el concepto de justicia distributiva que no sólo se refiere al usufructo de los logros sino también a la adecuada distribución del esfuerzo y, de los sacrificios que requiere el crecimiento.

ii) En lo que hace al papel de los recursos naturales en el crecimiento conviene recordar que son hitos importantes en la historia económica de los países de la región la utilización de recursos naturales nuevos que impulsaron el crecimiento y el desarrollo de manera notable, en la medida que no fueron esterilizados o sus resultados circunscritos a núcleos pequeños. La ampliación de la base de recursos naturales, aprovechando la dotación favorable de la región, debe constituir uno de los grandes motivos de esfuerzo de la planificación, tanto en lo que se refiere al conocimiento de los mismos, como a las opciones de su utilización y a los programas y proyectos para concretarlas. Suele ser ésta una labor que requiere largos plazos, con resultados inciertos, y que aparentemente distrae recursos de usos más inmediatamente productivos. Se observa, a veces, languidecer a las instituciones encargadas de estas acciones por falta de suficiente conocimiento sobre la importancia de su función o por un inmediatez exagerado en la fijación de prioridades. Los procesos de planificación global, sectorial y, muy especialmente, regional, sirven en este campo para robustecer las tendencias positivas que ya se han puesto de manifiesto, en varios países de la región, o para impulsarlas cuando así no haya ocurrido. Naturalmente, estas tareas deben entroncarse con el objetivo de preservación del medio ambiente ya citado.

iii) De manera similar se puede argumentar con respecto al campo de los recursos humanos, donde, por lo demás, la retórica académica, gubernamental y aun privada, no ha escatimado esfuerzos para destacar su importancia en el crecimiento y en el desarrollo.

Pese a los notables éxitos logrados, principalmente en la década de 1960, según lo indican la evolución de las matrículas del nivel de enseñanza media y universitaria, persisten serios problemas en la cobertura de la enseñanza primaria,

en los fenómenos de deserción y en lo que se refiere a la calidad de la educación recibida. Al mismo tiempo se observa desajuste en el aprovechamiento de estos recursos que implica emplearlos en ocupaciones para los cuales no fueron capacitados y que en general, tienen menores requisitos de especialización y de tiempo de formación. La presencia de esos desajustes indica la necesidad de remodelar los sistemas de formación e ir corrigiendo las fallas anotadas. La planificación se constituye en un expediente apto para extraer de los planes de largo plazo y de las estrategias de desarrollo orientaciones básicas que puedan servir de referencia a esos propósitos, los que deben cubrir la educación formal superior y media y la formación especializada.

Finalmente, dentro del tema de mejorar la eficacia de la formación de los recursos humanos como factor de crecimiento, no puede excluirse el tema de la desocupación ya sea abierta o disfrazada cuya importancia se pretendió destacar al incorporar el objetivo de su disminución drástica en un párrafo anterior. "La fuerza de trabajo estimada para la Región aumentará de 170 millones en 1975 a 345 millones hacia fines de siglo y, a su vez, el subempleo existente afecta a cerca del 30% de la fuerza de trabajo."³ Estos son los parámetros básicos que definen el problema y son indicadores de la enorme magnitud del mismo. "Algunos estudios hechos para la Región muestran que si se mantuviesen sin alteración las modalidades del estilo de desarrollo actual, el ritmo de crecimiento necesario para mantener constantes los actuales niveles de desempleo excedería ampliamente las tasas de crecimiento logradas por la mayoría de los países de la Región durante las últimas décadas, tasas que, a su vez, fueron las más altas de su historia."⁴ El objetivo de ampliar la base productiva se constituye así en el más importante factor para absorber la mano de obra cesante o subempleada y reducir, por esa vía, la situación de pobreza e insatisfacción de las necesidades básicas de este grupo de la población.⁵

La desocupación abierta y, especialmente, el empleo improductivo afectan negativamente el potencial de desarrollo del país y constituyen una de las formas de desperdicio de recursos más difundidas en los países latinoamericanos, comparable, si no mayor, con el mantenimiento de recursos naturales ociosos. La existencia de grandes contingentes de fuerza de trabajo redundante no es un problema cuya solución puede aplazarse. Los desafíos para la planificación en esta materia incluyen la coordinación de políticas y la adopción de medidas en variados frentes como las políticas de inversión, las políticas específicas de promoción del empleo y del perfeccionamiento de los mercados de trabajo; las medidas de asistencia técnica y financiera a la mediana y pequeña empresa; las políticas tecnológicas, ya sean las referidas a la introducción de tecnologías apropiadas y de tecnologías extranjeras, como las que rigen la adaptación y creación doméstica; las políticas de desarrollo regional; las de formación de cuadros técnicos, etc.

³ Al respecto, véase Enrique Iglesias, "América Latina en el umbral de los ochenta", en *Revista de la CEPAL*, diciembre 1979, pp. 7 a 46.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Todos los estudios sobre pobreza han coincidido que entre los cesantes y, fundamentalmente, los subempleados se encuentra la gran mayoría de la población que no logra satisfacer sus necesidades esenciales. Por esta razón el objetivo de aumentar las plazas de empleo productivo es coincidente con el de satisfacer necesidades básicas.

iv) Los esfuerzos por aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los recursos —físicos y humanos— de que la región dispone, son requisitos necesarios, pero no suficientes para lograr que el funcionamiento y la expansión del sistema económico produzca como resultado un proceso más dinámico y más justo. Para tal efecto, es también necesario transformar las estructuras que inhiben el proceso de crecimiento y agudizan las condiciones de desigualdad. A modo de ejemplo, y para no redundar en temas ya muy tratados, valga mencionar que será necesario transformar estructuralmente algunos sectores de la economía, como la agricultura, que dificultan el avance tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la utilización eficiente de los recursos y que tienden a agudizar la concentración del ingreso y la desigualdad de oportunidades. Será también necesario disponer de una industria que sustente la creación de una base tecnológica propia y adecuada a la dotación de recursos nacionales. Por último, la estrechez de la mayoría de los mercados nacionales y la magnitud de los recursos necesarios para impulsar el desarrollo de ciertos sectores productivos —como el caso de muchos bienes de capital— hacen deseable que este proceso se desarrolle en un marco regional o subregional.

Lo anterior plantea la necesidad de revitalizar ciertos procesos, tales como los de reforma agraria y desarrollo rural integrado e integración económica regional, y programas como los de apoyo financiero y técnico a la pequeña y mediana empresa que por una razón u otra, perdieron *momentum* durante los años setenta.

b) Aunque abundante en referencias cruzadas a otros objetivos, el conjunto de consideraciones precedentes tenía como hilo conductor el objetivo del crecimiento económico. Como ya se ha dicho, la justa distribución del ingreso y la mayor irradiación social de los frutos del desarrollo, constituyen junto con el de crecimiento económico, los dos objetivos de mayor jerarquía. Corresponde, por tanto, exponer algunas consideraciones que se ligan directamente a dicho objetivo de distribución.

La irradiación social del crecimiento implica, en primer término, la puesta en marcha de modelos de desarrollo que den oportunidad de participación a todos los sectores de la sociedad, sin marginar —como ha sido la frustrante experiencia en muchos casos— a los grupos humanos y a las regiones que desde el comienzo se encontraban en situación de desventaja relativa. En segundo lugar, se requiere la realización de programas sociales concretos para satisfacer las necesidades esenciales de los grupos que hoy no logran hacerlo. En tercer término, a este objetivo deben concurrir también políticas de empleo coherentes tanto con el objetivo de distribución como con el modelo de crecimiento aplicado.

Son conocidos los intentos que los procesos de planificación han realizado para incorporar a los planes de desarrollo las metas y políticas de los llamados sectores sociales, como los de salud, educación y vivienda y de las áreas deprimidas o que presentan problemas especiales de crecimiento y expansión económica. Más recientemente, se está insinuando la posibilidad de abarcar en los procesos de planificación el conjunto de propósitos y problemas derivados del enfoque de satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, se estima que, si bien lo ya realizado ha sido importante en esos campos y que los esfuerzos deben continuar, es menester efectuar un cambio cualitativo de enfo-

que para lograr la irradiación mencionada. El crecimiento y la distribución deben ocupar un rango equivalente en la importancia que se les asigna como objetivos de la política y de las prácticas de la planificación.

Es bien sabido que la asignación de recursos entre consumo (presente) e inversión (consumo futuro) no es independiente de la distribución del ingreso. Suele argumentarse que en una economía mixta la redistribución progresiva del ingreso, en tanto beneficie a sectores que por su bajo nivel de consumo tienden a gastar la mayor parte de su ingreso en tal rubro, puede significar una baja del ahorro total pues los sectores que ceden ingreso parten de una tasa de ahorro superior a la media del país. Este razonamiento, en su expresión más simple, forma la base de la argumentación habitual sobre el "*trade-off*" entre redistribución y crecimiento.

Por supuesto, en la realidad deben contemplarse otros elementos. En primer término, hay que establecer que lo que es afectado en los estratos altos es su capacidad de ahorrar, capacidad que no siempre se realiza en su integridad antes de la redistribución. Es posible señalar, por ejemplo, que si la redistribución progresiva, al imprimir dinamismo a los mercados de bienes de consumo, estimula la inversión, entonces la propensión a invertir puede crecer de modo tal que la inversión total aumente. Claro es, también, que si se hacen redistribuciones masivas, en un clima que desaliente la actividad privada, este efecto no llegará a manifestarse.

Complementariamente, pueden encontrarse casos reales en que la redistribución regresiva no dio lugar a un aumento de la inversión, que es lo que cabía esperar del análisis simple inicial, sino que sirvió para aumentar el consumo de los sectores de altos ingresos, incluso bajando el nivel de inversión privada.

Por otra parte, surgen posibilidades adicionales si se considera el papel del Estado como inversor, especialmente en los estilos 2 y 3. En tales casos, diferentes arbitrios de política fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, permiten alcanzar redistribuciones progresivas compatibles con el mantenimiento y aun con el incremento de la tasa de inversión. Asimismo, hay que señalar que los efectos en la inversión difieren según la vía o instrumento de política redistributiva utilizada. Ejemplos conocidos de ello son los casos de impuestos a los consumos suntuarios (ya sea por tipo de bien o por nivel) por oposición a los tributos a los beneficios empresariales.

Es de señalar que, en la región, las opciones entre redistribución y crecimiento han sido discutidas generalmente en los términos más simplificadores (y simplistas) aludidos más arriba. El resultado de ello ha sido una oscilación pendular entre las políticas masivas de redistribución que afectaron la acumulación, más por la modalidad elegida que por antítesis necesaria en los conceptos, y las políticas de fomento a la inversión basadas en la redistribución regresiva, que al definir los mercados inhibieron el aprovechamiento del incremento potencial en la capacidad de ahorro de los tramos de ingreso favorecidos. En otros términos, el tema tiende a analizarse en términos extremos, y las políticas tienden a diseñarse consecuentemente.

Lo que se requiere es, en definitiva, una actitud permanente del proceso de planificación y de sus mecanismos mediante la cual los criterios de redistribución e irradiación social aludidos vayan permeando el conjunto de sus funciones específicas y muy particularmente la evaluación de las decisiones coyunturales

de política económica y social, además de asegurar el cumplimiento de las medidas directas destinadas a mejorar las condiciones sociales de la población. No debe desconocerse que persiste la actitud que confía que un ritmo acelerado de crecimiento tendrá como consecuencia inevitable un mejoramiento social para los vastos estratos de la población menos favorecidos, por una suerte de efecto de "derrame", pese a que ello está refutado, aun para períodos prolongados, en los estudios empíricos ya citados.

La preocupación primordial por la irradiación social que se plantea, requiere para ser cabalmente eficaz, que se la acompañe de una acción sistemática de investigación sobre la realidad de cada país en lo referente a las situaciones distributivas imperantes, su dinámica, las posibilidades de solución de los problemas, los efectos que ellos tienen en el crecimiento, como también las metodologías para estimar los impactos de las políticas en las mismas y las correcciones pertinentes cuando el caso así lo aconseje. Debe tenerse en cuenta también la contradicción, presente en algunos países, entre, por un lado, las políticas diseñadas específicamente para promover la situación de sectores sociales y de regiones y, por otro, el efecto adverso que en los mismos sectores o regiones producen algunas de las políticas globales destinadas a preservar los equilibrios macroeconómicos, con un resultado neto negativo para los grupos que se pretendía beneficiar directamente.

4. El posible papel de la planificación en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo

a) Es un hecho universalmente aceptado que el funcionamiento eficaz de las economías modernas exige algún grado de intervención gubernamental, y que esto es válido para toda la gama de posibles proyectos nacionales de desarrollo. Aun en los casos en que se le asigna al mercado un papel decisivo como mecanismo de asignación y distribución, existen razones que justifican importantes acciones de política económica por parte del Estado. La complejidad de la acción estatal en esos sentidos lleva a que las políticas públicas tengan que planificarse, es decir que reconozcan como marco un conjunto de operaciones de análisis, previsión de tendencias, consideración de cursos de acción optativos, preevaluación de posibles resultados, compatibilización de sus distintos componentes y seguimiento de su ejecución.

A partir de ese terreno común, se desgana una serie de aceptaciones distintas en cuanto a la profundidad, alcance y otras características de la acción gubernamental deseable, en directa relación con la variedad de proyectos nacionales de desarrollo. De igual manera, las necesidades, modalidades y atributos de la planificación son interpretados de diferente modo, al extremo que permiten reconocer, como se hace en capítulos anteriores, diversos estilos de planificación.

Se comenzará considerando la planificación en el estilo 1 y se proseguirá con los estilos siguientes o sea en un orden creciente de complejidad. Así por ejemplo, las razones para la planificación en el estilo 2 serán, en general, las mismas que están presentes en el estilo 1 con agregados propios, y, a su vez, los fundamentos de la planificación en el estilo 3 serán los mismos que en los estilos 1 y 2, más algunos adicionales propios, y así sucesivamente.

b) Como se ha dicho, el estilo 1 de planificación corresponde a proyectos

nacionales de desarrollo de "libre mercado",⁶ con política social subsidiaria y apertura externa amplia. En tales circunstancias, el principio general que rige la asignación de recursos es el funcionamiento libre del mercado. Sin embargo, de modo subsidiario, se requiere la acción de la política económica gubernamental cuando la imperfección de ciertos mercados, la presencia de externalidades, indivisibilidades y otras circunstancias similares, provocan divergencias entre los precios sociales o de cuenta y los precios de mercado. Esa acción puede llegar, en casos excepcionales, a una sustitución completa de los productores privados en un mercado determinado.⁷

Cabe agregar que si bien los mercados libres pueden cumplir con relativa facilidad su papel de asignador de recursos para actividades corrientes (aún sujetos a las limitaciones antes enumeradas), su acción se torna más difícil e imperfecta cuando se trata de transacciones y decisiones que involucran un horizonte temporal prolongado, como es el caso de muchas inversiones de infraestructura con períodos largos de maduración y, sobre todo, con períodos largos de recuperación del capital. Esto hace desaconsejable que sea sólo el funcionamiento del mercado el que determine las fracciones del ingreso que se destinarán respectivamente al consumo y a la inversión y, por esa vía, influya preponderantemente en la tasa de crecimiento de la economía. Además, en este caso de decisiones intertemporales de consumo e inversión, es posible que la sociedad como conjunto, expresándose por sus canales político-institucionales, tenga una preferencia distinta a la de lo que serían las decisiones individuales. Por ejemplo, la sociedad puede pretender una tasa de crecimiento diferente a la que sus individuos determina atomísticamente en el mercado de capitales. Esto es, precisamente, el caso virtualmente de todos los países de la región, en los que es objetivo gubernamental lograr un crecimiento superior al que se da de modo espontáneo por las decisiones individuales de acumulación.

Finalmente, el funcionamiento de los mercados vinculados al sector externo y, en particular, el mercado cambiario, no es suficiente para poner a cubierto al sistema económico de las bruscas alteraciones a que están expuestos los precios y volúmenes de las corrientes internacionales de bienes y capitales. Esto, dicho sea de paso, es también cierto en los países desarrollados, en que la política económica interfiere en dichos mercados, así sea de modo subsidiario o complementario, para disminuir la vulnerabilidad de las actividades internas.

Ahora bien, la mayoría de los objetivos apuntados en el punto 3 a) son tales que su obtención requiere condiciones que no están completamente garantizadas por el funcionamiento de los mercados. Las razones para la intervención estatal planificada que se han mencionado en el presente punto (válidas aun para el estilo 1 de planificación y su proyecto de desarrollo) afectan la tasa de crecimiento y la vulnerabilidad externa, como se vio en los dos párrafos precedentes, afectan la protección del medio ambiente y el uso de los recursos naturales (por ejemplo, por externalidades), y en fin, afectan el equilibrio regional y suboptimizan el proceso de incorporación de ciencia y tecnología.

⁶ Véanse las definiciones de proyectos nacionales de desarrollo y de estilos de planificación en el capítulo I de este estudio.

⁷ Ejemplos frecuentes de tales casos son la construcción y administración de puertos y los servicios de comunicaciones postales y telegráficas.

Por otra parte, si bien es propio del estilo dejar que el peso de la tarea redistributiva de los ingresos recaiga también en el mercado —principalmente por la vía del aumento del empleo que resultaría del crecimiento— no se desconoce la necesidad de actuar subsidiariamente en casos extremos y en áreas seleccionadas. Así, por ejemplo, son tareas propias del estilo 1 una atención especial a la provisión de servicios esenciales de salud y educación a los estratos más pobres. Los programas sociales pueden llegar incluso al sector vivienda, también para los sectores más necesitados. Es de hacer notar que allí donde resulte más viable, se usarán métodos compatibles con la idea general de que los recursos sean asignados vía el mercado; así, por ejemplo, en el caso de la vivienda, se preferirá otorgar un subsidio a los beneficiarios para que éstos lo apliquen a la adquisición de viviendas que ofrece el mercado privado, antes que montar programas públicos de construcción de viviendas para su entrega directa a dichos beneficiarios.

Por tal razón es amplio el campo de trabajo que en este estilo tiene la planificación, sin perjuicio de que —para ser fiel al proyecto de desarrollo adoptado— tenga que considerar la acción económica estatal con un criterio restrictivo y subsidiario respecto al mercado.

c) Las consideraciones del párrafo anterior conservan su validez en el estilo 2, y se refuerzan por el hecho de que en el proyecto de desarrollo a él asociado, le corresponde al Estado “desarrollar una parte importante de la inversión productiva, el manejo de ciertos recursos de significación estratégica. . .” y otras tareas de índole económica y social.⁸

Cuando para lograr esto se adopta una modalidad “de proyectos y programas” o, con más razón, cuando se adopta una modalidad “comprensiva” de intervención, resulta indispensable que la acción estatal se base en un esfuerzo sistemático de planificación. La intervención a través de “proyectos y programas”, para constituirse efectivamente en una modalidad de planificación, debe insertarse en forma clara en una estrategia de desarrollo. Esta es la tarea central de la planificación en este estilo. El sistema de planificación debe diseñar, ejecutar y evaluar los proyectos y programas sectoriales anuales de tal modo que éstos se integren a un plan global de mediano plazo y sean coherentes con él. Para lograr este objetivo parece fundamental considerar la lista de proposiciones que se hace en la sección B siguiente con el título de “La planificación del sector público”.

d) En el caso del estilo 3 de planificación, la existencia de un proyecto nacional con una imagen-objetivo más comprensiva y la búsqueda de ciertos cambios de estructura tornan la acción estatal aún más profunda y compleja que en los estilos anteriores. A ello se suma la pretensión, en este estilo, de que las mejoras en la distribución del ingreso y la irradiación social del crecimiento no surjan por el efecto de “derrame” del crecimiento económico sino que se gesten o inicien por acciones específicas de política. En este estilo, más que en los dos anteriores, es necesario sincronizar y hacer coherente una vasta gama de políticas públicas que se llevan a cabo en un contexto de cambio socioeconómico, marcado por cierto grado de incertidumbre respecto al efecto que dichas políticas tendrán en la estructura global. A esta incertidumbre nacional se le suman las

⁸Véase el punto 1 d) de la sección C del capítulo I.

que provienen del resto del mundo, particularmente las relacionadas con un posible cambio de actitud hacia el país por parte de los diversos actores extranacionales.

La mayor dosis de intervención estatal, como la mayor cantidad de políticas que se deben sincronizar y hacer coherentes en este estilo, impone exigencias superiores a los mecanismos de planificación. Por esta razón, las líneas de acción que se proponen en la sección siguiente, comunes para todos los estilos de planificación, adquieren mayor vigencia y un grado superior de urgencia en este estilo. Cada una de estas tareas debe ser enfrentada más profundamente y cubrir una gama más vasta de situaciones. Es en este estilo, también, donde adquiere mayor vigencia la necesidad de coordinar o, más bien, integrar los objetivos de transformación de largo plazo con las políticas de estabilización o ajuste en el corto plazo. La planificación de corto plazo debe tender a ajustar los desequilibrios propios de una estructura en proceso de cambio, pero lo debe hacer en la perspectiva de las transformaciones estratégicas que persigue el plan de largo plazo.

Además de un compromiso más urgente y profundo con las tareas comunes a todos los mecanismos de planificación, en este caso particular se requiere satisfacer dos requisitos fundamentales para hacer efectivo el proceso de cambio. El primero consiste en que la imagen-objetivo permita definir claramente un molde normativo y una estrategia de acción que constituyan la base para iniciar, en forma coherente, el proceso de planificación. En segundo término, la estrategia de acción, debe ser flexible o adaptativa.

Otro requisito fundamental para aplicar efectivamente la estrategia es movilizar y comprometer con el proceso de cambios a los más amplios sectores de la comunidad nacional y encontrar solidaridad y respaldo internacional. Este requisito —en términos de la planificación— hace referencia a la necesidad de que las fuerzas sociales participen efectivamente en la determinación de los objetivos, la selección de los instrumentos y la ejecución del plan nacional de desarrollo.

e) Por último, es consubstancial al estilo 4 la existencia de planificación y, en particular, de planificación centralizada, por lo que el papel de la planificación es insustituible, y es innecesario abundar en razones para demostrar su carácter crucial.

f) Al examinar la contribución de la planificación al desarrollo, no basta con mostrar que su importancia es grande en todos los estilos y proyectos formales de desarrollo. Es conveniente agregar algunas reflexiones sobre las modalidades de trabajo que la planificación requiere. En primer término, debe señalarse que existe conciencia en los países de la región de que la actividad de planificación no debe concentrarse en la elaboración de un "plan-libro" en el organismo central de planificación. Esta actividad debe ser desarrollada por un sistema que, habida cuenta de las diferentes situaciones institucionales, esté integrado por organismos sectoriales y regionales, llegando a todas las áreas significativas del aparato público y en particular a sus instancias de decisión, y eventualmente tenga formas orgánicas de relacionamiento con el sector privado. El producto de tal sistema no será el "plan-libro" (o mejor, el complejo de planes de largo y mediano plazo, globales, sectoriales y regionales). El sistema de planificación cumplirá su papel si contribuye a la adopción de objetivos válidos y medidas de política eficaces para la estrategia de desarrollo elegida, y su acción

se expresará en ciertos casos en la redacción de documentos, algunas veces en la publicación de planes, otras en la participación en la toma de decisiones, siendo todos éstos vehículos de su acción y no el objeto final de su actividad.

Por otra parte, siempre ha sido un problema la articulación del corto plazo con el mediano y largo plazo y con la estrategia de desarrollo. Los llamados planes operativos anuales, cuando han existido, han constituido un serio esfuerzo metodológico para conseguir el ensamble entre las decisiones de la coyuntura, sometidas a las presiones de la contingencia, y las pautas de mediano y largo plazo de un plan. Los fracasos que se observan en la ejecución de los planes se deben más a la imposibilidad de lograr dicho ensamble que al diseño de los mismos. Las urgencias de la coyuntura pueden ser el resultado de hechos exógenos que hacen temblar el edificio de compatibilidades, complementariedades y coordinación que expresa el plan tanto en forma cualitativa como cuantitativa. Eventuales fallas en el diseño del plan —o de algunos de sus programas o medidas de política económica— ponen en peligro la consecución de metas importantes. No se trata aquí de hacer un recuento exhaustivo de todas las posibilidades que pueden perturbar la coherencia de un proceso de planificación de mediano y largo plazo con la política coyuntural. Todo ello es conocido. Lo que se quiere recalcar es que en la medida en que estos procesos se enmarquen en esquemas de transformaciones estructurales pretendiendo mantener la simultaneidad de objetivos que en muchos casos se han considerado contradictorios, esas posibilidades de perturbaciones se multiplican y se tornan cualitativamente más difíciles.

Abordar la solución de estos problemas requiere que los procesos de planificación actúen en dos frentes. De un lado, vigorizar las actividades de investigación para lograr mejores técnicas y procedimientos para el ensamble apuntado. De otro, mantener una presencia activa en los centros de decisión de corto plazo. Esa presencia se observa en muchos países de la región, pero no es muy común que en las discusiones relativas al corto plazo se tenga adecuadamente en cuenta la problemática del mediano y largo plazo, de modo de que queden defendidos los propósitos esenciales de la estrategia de desarrollo. Muchas veces los organismos de planificación, en tanto operan en la coyuntura, lo hacen como un servicio técnico más del aparato gubernamental, en lugar de contribuir a la decisión con consideraciones relativas al proceso de desarrollo en el largo plazo. En este sentido, los procesos de planificación deben ir ensanchando el espacio político que tienen en la esfera pública para operar en la forma indicada en lo referente a las decisiones de política coyuntural.

Además, la articulación del mediano y largo plazo con las decisiones vinculadas al corto plazo, no tiene solamente una faceta técnica o administrativa. Tiene también otro ángulo de singular importancia que se refiere a la voluntad del sistema político para defender sus compromisos estratégicos frente a las urgencias coyunturales. Sin esta firme y persistente voluntad, que se pone de manifiesto en el manejo de la coyuntura, difícil será lograr dicha articulación, en especial dadas las condiciones de incertidumbre que se han venido planteando.

B. LOS AVANCE DE LA PLANIFICACION EN LA REGION. CARENCIAS REMANENTES Y NUEVOS PROBLEMAS

1. Las contribuciones de la planificación al desarrollo

La planificación, que ha tenido en la región una vigencia efectiva de poco más de dos decenios, ha dado ya grandes pruebas de utilidad, aunque muchas veces se tiende a juzgarla desde el estrecho punto de vista del cumplimiento de las metas de los planes. Los valores alcanzados en el producto interno bruto, por ejemplo, en un determinado país y período, resultan de la combinación, por un lado, de medidas de política no siempre coherentes con los planes y, por otro, de acontecimientos exógenos, por lo que mal puede obtenerse de una comparación lisa y llana de metas con resultados, un juicio válido sobre la bondad de los planes.

En realidad, si se comparan los ritmos de crecimiento alcanzados en los últimos veinte años con las tasas históricas, se nota un gran avance que sería en parte atribuible a la adopción de estrategias y medidas sugeridas en los planes. Por ejemplo, los organismos de planificación fueron promotores de gran número de proyectos importantes, proveyeron a su justificación y evaluación técnico-económica, e impulsaron su financiamiento, tanto en áreas de infraestructura como en sectores directamente productivos.

Hay varios otros terrenos en los que la planificación ha demostrado méritos. En primer lugar, ella ha permitido, alcanzar una más rica y profunda interpretación de los problemas del desarrollo de los países, ponderando los diversos factores limitativos, descartando ciertos síntomas superficiales del subdesarrollo, para adentrarse en lo estructural y sustantivo, y dando con ello una base más sólida y coherente al diseño de políticas económicas y sociales. Por otro lado, la instalación de los mecanismos de planificación y sus primeras actividades de formulación de diagnósticos y planes generó en casi todos los países un requerimiento de información estadística antes inexistente, impulsando así el enriquecimiento de los sistemas nacionales de estadística, tanto en los aspectos de precisión y oportunidad de los datos como en el de la cobertura de los mismos. A su vez, los sistemas de planificación fueron los principales promotores de la introducción en las esferas político-administrativas públicas de toda una gama de temas nuevos y de formas de análisis que exigieron niveles técnicos crecientes y permitieron el tratamiento sistemático y más completo de una serie de problemas que antes eran vistos con mayor superficialidad.

Puede también señalarse, que la planificación ha sido uno de los factores más eficaces para llevar al nivel político, ejecutivo y técnico un concepto cada vez más completo e interdisciplinario del desarrollo.

2. Algunos problemas detectados en las actividades de planificación

El que se deban reconocer los logros de la planificación en la región no debe obscurecer el hecho de que existen también importantes obstáculos y vacíos en las operaciones corrientes de ella, ya sea en el funcionamiento de los organismos

de planificación; en su vinculación con otros organismos públicos, o, en general, en la formulación y ejecución de planes. Las diversas experiencias del ILPES y la investigación llevada a cabo para elaborar el presente documento permiten agrupar esos problemas en dos categorías: i) problemas generales, detectados en muchos casos desde hace varios años y que pese a ello persisten, por razones no siempre imputables a los organismos de planificación, y ii) carencia de tratamiento eficaz de temas relativamente nuevos que requieren ser abordados sin demora.

a) Los organismos de la región experimentan grandes dificultades para mantener una dotación de recursos humanos suficientes y estables. En muchos casos los jóvenes profesionales que se incorporan al plantel tienen una formación de tipo general, ya sea en economía o en otras disciplinas sociales, pero carecen de conocimientos profundos en el diseño y uso de técnicas de planificación, y van adquiriendo esos conocimientos a través de la práctica, a veces combinada con entrenamiento formal en cursos *ad-hoc*. Sin embargo, en muchas ocasiones, los esfuerzos institucionales por lograr una formación integral se ven frustrados porque se registra con frecuencia una alta tasa de rotación de personal —por motivos variados— que erosiona de modo constante el capital humano del organismo.

b) Cualquiera sea el estilo de planificación elegido, los organismos se enfrentan aún a importantes vacíos de información estadística que impiden tener una visión completa y oportuna del comportamiento de las principales variables económicas y sociales. Ese es el caso de los datos sobre destino de las inversiones, niveles de empleo, remuneraciones, modalidades y márgenes de comercialización, distribución del ingreso y corrientes financieras entre sectores. Estas deficiencias no sólo dificultan la elaboración de planes, sino que además tornan complejo su seguimiento y por ello pueden llegar a imposibilitar evaluaciones y correcciones oportunas de las estrategias y medidas adoptadas, comprometiendo así la eficiencia del esfuerzo planificador.

c) En el terreno de la formulación de planes, un problema claramente detectable, en varios casos correspondientes a los estilos 2 y 3, es que no se logra una adecuada relación entre objetivos económicos y objetivos sociales. Es frecuente la definición relativamente autónoma de los objetivos sociales, sin considerar el impacto de los programas sociales en variables económicas tan importantes como la tasa de inversión, los costos en los sectores productivos y, en definitiva, la tasa de crecimiento del producto.

También es posible encontrar ejemplos de objetivos sociales insuficientemente definidos desde el punto de vista operacional, lo que trae dificultades en el diseño de los programas y, en los hechos no asegura un uso eficiente de los recursos ni el adecuado financiamiento de esos programas.

d) Del mismo modo, suele no existir suficiente articulación entre el esfuerzo de planificación del desarrollo regional y los planes y políticas nacionales. Las tareas correspondientes se desarrollan por carriles paralelos, a veces en el seno de un mismo organismo. El hecho de que los planes regionales suelen ser publicados separadamente de los planes nacionales y, a veces, con un largo intervalo de tiempo, aunque cubran el mismo período, es una consecuencia y símbolo elocuente de la mencionada falta de integración.

e) Uno de los problemas más graves que experimenta la planificación en

América Latina es la falta de persistencia. Un "ciclo de planificación" típico suele comenzar con la instauración de un nuevo gobierno. En esas circunstancias, los organismos de planificación encaran una etapa de febril actividad que culmina con la elaboración y presentación de un plan de mediano plazo, acompañado o no de planes operativos para el primer año, planes sectoriales o planes regionales. Con la presentación del plan tiende a decrecer el interés público por la actividad de planificación. Las tareas de ejecución, seguimiento y evaluación del plan adquieren un ritmo decreciente, mientras que la adopción de medidas de política se separa rápidamente, tanto en su contenido como en las modalidades de su decisión, de los objetivos y estrategias del plan. Puede entonces suceder que luego de uno o dos años el plan quede, a los efectos prácticos, virtualmente olvidado, y que los organismos de planificación opten por dedicar todo su esfuerzo a investigaciones de base, reexamen de diagnósticos, o elaboración de programas muy específicos, acompañados, a veces, por una recopilación rutinaria de datos sobre la evolución de las variables económicas, que ya no pueden realmente considerarse resultado del plan.

El ciclo concluye, y se reinicia cuando asume un nuevo gobierno, lo que suele implicar el deseo de descartar planes y programas anteriores y la elaboración de un nuevo plan. Es interesante consignar que en algunos casos esto ha sucedido aun cuando el nuevo gobierno pertenece al mismo partido político que su predecesor.

Esta falta de persistencia y continuidad mina la moral de trabajo de los organismos de planificación y la confianza pública en la utilidad de los esfuerzos de esa índole.

f) En realidad, el problema de falta de persistencia apuntado en el punto anterior está muy relacionado con otro de carácter más general que afecta la operacionalidad de los planes. En los hechos, tiende a existir una separación entre los planificadores y el resto de las autoridades gubernamentales, en particular los organismos operativos y con capacidad decisora. Los planes se inspiran en una voluntad política de las más altas autoridades, pero suelen resultar ser la expresión de voluntad y de trabajo técnico de un sector separado del resto del aparato gubernamental. Puesto que en su elaboración intervienen sólo marginalmente los sectores distintos al organismo de planificación, no resulta sorprendente que los planes difícilmente conciten o expresen un consenso general de la administración pública.

Esto facilita, a su vez, que los objetivos y previsiones de los planes puedan quedar avasallados por la importancia que adquieren los problemas coyunturales, y que las políticas de corto plazo se lleven a cabo al margen de la estrategia planificada.

Este estado de cosas se consolida si la planificación es concebida esencialmente como la producción del "plan-libro", documento que, naturalmente, no puede contemplar con detalle todas las vicisitudes a que estará expuesta la aplicación del plan. Si, como es el caso no se cuenta con modelos adecuados de compatibilización entre corto y mediano plazo, el plan es ciertamente limitado como guía de acción coyuntural, más allá de proveer pautas generales. La generalidad de los organismos de planificación no han logrado, hasta el momento, construir tales herramientas, pero disponer de ellas sería sólo condición necesaria y no suficiente para asegurar la realización de los planes. Es

además necesario superar la ya aludida separación entre los organismos de planificación y las unidades de decisión y operación.

3. Nuevos campos de acción para la planificación

Se ha preferido agrupar por separado los problemas relativos a dos campos de reciente incorporación a las actividades de planificación, como son el de la ciencia y tecnología y el del medio ambiente. En muchas administraciones públicas existen organismos con jurisdicción específica sobre estos temas y, también existen equipos de trabajo especializados en algunos organismos de planificación. No hay, por lo tanto, en muchos casos, vacíos formales en ese sentido, pero se estima que el tratamiento que reciben en la formulación de planes y en la política llevada a cabo no está acorde con la importancia que tales áreas tienen en el proceso de desarrollo.

a) En lo que hace a la ciencia y la tecnología, en muchos países se han formulado planes específicos para el tema y se han creado instituciones con recursos financieros para apoyar actividades de esta índole, tanto en la esfera pública como privada. Sin embargo, la observación directa en la mayoría de los países indica que los planes de desarrollo tienen un escaso contenido de política científica y tecnológica, que las modalidades de ejecución de las mismas, cuando existen, no reúnen los requisitos que la práctica aconseja para su concreción y que son débiles los lazos y los resultados de la coordinación entre los mecanismos de planificación y las instituciones dedicadas a la promoción científico-técnica antes mencionadas. La necesidad de la incorporación efectiva de esta temática en los procesos de planificación no se fundamenta sólo en su importancia sino también, y principalmente, porque se considera que de este modo se facilita enormemente el engarce entre el desarrollo científico-técnico con los propósitos del desarrollo, con las estrategias para asegurar la consecución de sus finalidades y con las asignaciones de recursos y medidas de política propias de los planes de mediano plazo. La selección de las áreas prioritarias para la investigación científica, no debe reconocer como única causa las tendencias presentes, las que no necesariamente coinciden con las necesidades del desarrollo general del país en el mediano y largo plazo. Del mismo modo las corrientes de transferencia de tecnología, que requiere el crecimiento de los sectores productivos, deben acoplarse en forma armónica con los esfuerzos de adaptación y creación nacional que son apoyados por las políticas de fomento antes indicadas. Asimismo, deberán definirse los perfiles tecnológicos más convenientes para dichos sectores, de modo de asegurar el logro de los objetivos de crecimiento y distribución tantas veces mencionados. El robustecimiento de los lazos de coordinación entre los mecanismos de planificación y las instituciones específicas del área de la ciencia y la tecnología y la inclusión de esta materia en el contenido sustantivo de los planes llenaría un vacío de los procesos de planificación, enriquecería los atributos de las políticas científico-tecnológicas y permitiría abordar más eficientemente uno de los problemas del desarrollo cuya importancia se reconoce plenamente.

b) Al igual que en el caso anterior, en el área del medio ambiente hay esfuerzos ya realizándose; pero si bien en la mayoría de los países de la región es

posible encontrar evaluaciones de recursos naturales, prácticamente no existen investigaciones comprensivas, integradas y globales de los ecosistemas. Sólo este último tipo de estudios permite avanzar en la comprensión y planificación del medio ambiente como un subsistema que, en estrecha interrelación con la sociedad y condicionándose mutuamente, conforman un sistema global.

Las políticas destinadas a conservar, mejorar y expandir los recursos naturales y la eficiencia de su utilización, así como las dirigidas a conservar, mejorar y expandir la capacidad productiva del medio ambiente constituyen parte de la política de desarrollo, ya que hacen que ésta sea sostenible en el largo plazo.

De lo anterior se deduce que las actividades destinadas a conocer y evaluar los recursos naturales de un país, y muy especialmente a conocer y entender el comportamiento de sus ecosistemas, debieran ser una de las preocupaciones centrales de la planificación y de la política de ciencia y tecnología. Sin embargo, la consideración e integración de la dimensión ambiental en la planificación no se puede lograr adecuadamente mediante la simple yuxtaposición de esta perspectiva a la económica y social. Se requiere, que los sistemas de planificación internalicen la conciencia de que la sociedad y la naturaleza se configuran mutuamente.

La introducción de la dimensión ambiental en la perspectiva señalada requiere que la planificación ponga especial acento y cuidado en lo siguiente:⁹

i) garantizar el acceso a los recursos naturales necesarios para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas presentes de toda la población y su adecuado aprovechamiento;

ii) asegurar una adecuada utilización y reproducción de los recursos naturales que permita sostener el desarrollo en el largo plazo para garantizar la sobrevivencia y bienestar de las generaciones futuras;

iii) reorientar la actividad científica y tecnológica hacia la potenciación y aprovechamiento del entorno biofísico propio, y en especial, al uso de los recursos renovables y a la retroalimentación de los desechos y desperdicios. Esto es particularmente crucial en el caso de la energía;

iv) crear una preocupación profunda y sistemática por la forma en que la estructura y funcionamiento de la sociedad en todas sus dimensiones, y recientemente en lo ambiental, está siendo permanentemente influida por el contexto internacional;

v) impulsar un esfuerzo masivo dirigido a la reeducación de toda la población de manera que ésta adquiera conciencia e internalice la dimensión ambiental y los aspectos ecológicos del desarrollo; esto es particularmente crucial en la educación superior profesional, técnica y científica.

En resumen, se trata de imponer una perspectiva integradora multidisciplinaria de los diferentes niveles y ámbitos de la planificación, particularmente la incorporación del conocimiento aportado por las ciencias naturales, por una parte, y de las dimensiones físicas y especiales de la planificación, por la otra.

⁹Estas sugerencias provienen del documento "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina", preparado por O. Sunkel como Coordinador del Proyecto CEPAL/PNUMA sobre Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina.

C. EL ROBUSTECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION: PRINCIPALES TAREAS Y CONDICIONES

Se ha afirmado en este estudio que el decenio que comienza presenta a los países de la región exigentes desafíos. Es recomendable plantearse una serie de objetivos claros para en función de ellos decidir, dentro de las características del proyecto nacional de desarrollo, con qué estrategia enfrentarlos. Todo ello implica, a su vez, desafíos para la planificación. Los sistemas de planificación debieran participar activamente en la proposición y diseño de los objetivos generales y específicos de cada país, analizar distintas opciones de estrategia y, sobre todo, hacer una contribución significativa a la realización de las estrategias elegidas.

Para ello los sistemas de planificación necesitan emprender un conjunto de tareas dirigidas principalmente a robustecer su estructura, vigorizar los lazos que los vinculan con los niveles de decisión y mejorar su nivel técnico de operación. Esas tareas tendrán una ponderación distinta según el estilo de planificación que se trate. Tal ponderación dependerá, principalmente, de la función que cada uno le otorgue al mercado en el proceso de asignación de recursos. Algunas tareas, sin embargo, por el carácter general que tienen, serán comunes a todos los estilos. Además, dicha ponderación debe considerar las especiales características que adquieren los procesos de planificación en los países de la región de pequeño tamaño y de menor experiencia en la práctica de la planificación.

La lista de obstáculos y problemas confeccionada en la sección B, punto 2, del presente capítulo ofrece una guía inicial para las acciones de robustecimiento de los sistemas de planificación. Las tareas y condiciones que de ella se derivan se agrupan del siguiente modo: i) el mejoramiento de la infraestructura básica de los sistemas de planificación; ii) el mejoramiento de los métodos y técnicas utilizados; iii) la superación de algunos problemas parciales específicos; iv) mejoras en la planificación del sector público; y v) el aumento de la operatividad de la planificación.

1. La infraestructura básica para la planificación

Este punto hace referencia, sobre todo, a la disposición de una dotación adecuada de recursos humanos y de información estadística suficiente y oportuna. En este sentido, baste referirse al punto 2 a) de la sección B, pues la mera exposición de una problemática, por demás conocida, sugiere de inmediato tanto líneas de acción para enfrentarla como los obstáculos que han impedido mayores avances hasta el momento. En rigor, el tema ha sido repetidamente tratado, incluso en documentos anteriores del ILPES, pero, en la medida en que los problemas subsisten, merecen al menos una breve mención también en esta ocasión.

2. Los métodos y las técnicas

a) Cabe aquí mencionar en primer término la necesidad de enriquecer y

adecuar a las necesidades concretas de los diferentes estilos, el conjunto de modelos de uso habitual en la planificación.

Los modelos de planificación se han mostrado como instrumentos adecuados de exploración de las opciones que pueden seguirse para alcanzar un conjunto de metas coherentes y compatibles en un período de tiempo determinado. Por ello se constituyen en herramientas útiles para los responsables de la toma de decisiones.

Es claro que no existe una receta para construir modelos; por el contrario, se deben explorar distintas opciones según los estilos y horizontes de tiempo que se pretenda planificar. En todo caso hay algunas sugerencias generales válidas para todos los estilos:

i) El modelo debe representar adecuadamente la realidad. En la mayoría de los países de la región esto significa contemplar importantes características tales como la heterogeneidad estructural, las estructuras de demanda segmentadas, la dependencia respecto a los centros industriales y un sector público de amplias proporciones;

ii) debe existir una relación de trabajo constante entre el equipo técnico que elabora los modelos y los encargados de fijar la política económica, los líderes políticos y las demás autoridades de la oficina de planificación. Este diálogo debe iniciarse en la primera etapa del proceso de planificación y con anterioridad a la elaboración formal del plan;

iii) las estimaciones, proyecciones y planes de los planificadores "no-matemáticos" deben ser ampliamente considerados. Esto normalmente se ha hecho a través de la utilización de las metas propuestas por estos planificadores como restricciones a los resultados que produce el modelo que, a su vez, libremente selecciona el conjunto de variables que permitirá alcanzar tal meta. Esta práctica, sin embargo, debiera ampliarse para incluir estimaciones y proyecciones basadas en modelos de experimentación numérica que pueden ser tan válidos como los modelos econométricos, en especial, en momentos de cambio e incertidumbre;

iv) la estructura de los modelos utilizados debe ser sencilla y los resultados deben ser resumidos y presentados en forma clara y ser de fácil acceso para quienes ejecutarán las tareas derivadas del modelo;

v) el trabajo del equipo técnico debiera incluir, además de la presentación de los resultados que los diferentes modelos hayan logrado, la familiarización del resto del equipo de planificación con el uso y significado de su método para así incorporarlo en forma sistemática en el marco institucional de la planificación;

vi) por último es preciso señalar que, dada la complejidad de las tareas envueltas, difícilmente un modelo único logrará responder a todas las necesidades de la planificación. Así, por ejemplo, la planificación de corto plazo exigirá disponer básicamente de un modelo macroeconómico de consistencia que sirva de marco para la elaboración de un presupuesto económico nacional que asegure la coherencia de los principales flujos reales del ingreso y el producto nacional, los flujos financieros y el nivel de precios. En segundo término, la planificación de mediano y largo plazo deberá basarse en un modelo empírico que incorpore la formación de capital, el crecimiento de la fuerza de trabajo, la utilización de los recursos naturales y el progreso técnico, a fin de orientar la política de desarrollo. Finalmente, la planificación en sectores específicos puede

requerir la formulación de modelos de optimación que sirvan de base, principalmente, a la selección de proyectos de inversión y a la política tecnológica.

b) *La incertidumbre y la planificación adaptativa.* El presente decenio, como ya se ha dicho, se inicia en una perspectiva de cambio e incertidumbre. La realidad incierta y cambiante puede implicar que la tendencia hacia el desequilibrio sustituya al equilibrio como estado normal de la estructura económica, política y social. En esta situación no sólo es difícil vislumbrar las características que adquirirán estas estructuras en el futuro y, por lo tanto, el comportamiento de los agentes y variables que las conforman sino que, además, es difícil prever el resultado final de las políticas adoptadas o ejecutadas en el presente. En estas circunstancias, el documento del plan, expresado como un conjunto de objetivos y de medios para lograrlo —tiende a resultar particularmente rígido, ya que supone la validez a mediano plazo de las metas, del comportamiento previsto para las diversas variables, de la estrategia y de las medidas de política propuestas. La historia, en forma creciente se ha encargado de demostrar que no es posible suponer tales constancias y que, por lo tanto, muchos planes quedan apartados de la realidad a poco de haber sido terminados.

Los efectos de esta situación de incertidumbre internacional se añaden a los que resultan del necesario proceso de cambio en que se verán envueltos los países de la región para enfrentar con éxito los grandes desafíos del decenio, cambios internos que —por definición— son especialmente profundos en el caso del estilo 3. Este mismo proceso de cambios puede afectar la actitud que los diversos actores extranacionales tienen hacia el país.

Para enfrentar esta situación es importante que los mecanismos de planificación identifiquen una imagen-objetivo que establezca un molde normativo definido. La estrategia de acción, por su parte y dado el carácter incierto del contexto donde se inserta, debe ser, ante todo, flexible o adaptativa. Esto es, debe permitir que las diversas medidas de política económica y social a corto y a mediano plazo, vayan configurando el proceso según una secuencia que se revisa y reajusta cada vez que resulta necesario.

En esta modalidad adaptativa de enfrentar el proceso de planificación el diagnóstico no sólo mantiene un significado central sino, además, debe ser capaz de seguir el curso de las variables circunstancias que acompañarán el proceso. Ese diagnóstico, al realimentar constantemente al proceso de planificación, debiera afectar las tareas de previsión y análisis; estas tareas, dado el carácter dinámico y cambiante de la realidad, debieran a su vez adecuarse en forma constante a los nuevos problemas que surgen del diagnóstico. De esta forma la política económica y social que se deduzca del plan surgirá de un análisis suficientemente cuidadoso que dé cuenta de la cambiante realidad externa y de las variadas repercusiones internas que la ejecución de las políticas económicas y sociales vayan teniendo.

3. Algunos problemas parciales y específicos

Otros problemas de gran importancia para el conjunto de la actividad, deben ser objeto de atención inmediata. Entre ellos se incluyen temas tales como la mejor integración de la planificación social dentro de los planes globales, la efectiva

integración de la planificación regional a esos mismos planes y la incorporación más eficaz de la planificación del medio ambiente y de la ciencia y la tecnología. No corresponde detallar aquí las particularidades de la acción necesaria que, en lo que tiene de válido para toda la región, ha sido tratada en tres capítulos de este documento y que en todo caso debe atender a la problemática expuesta en la sección B del presente capítulo. Por lo demás, en estos casos son más acentuadas las diferencias de situación según el caso nacional de que se trate.

4. La planificación del sector público

a) *La planificación global de los proyectos y programas públicos*

Se expone en este punto una serie de consideraciones especialmente pertinentes para los países que han adoptado el estilo 2 de planificación y que están encaminados a darle un carácter más comprensivo e integrador. Esto es coherente con los planteamientos que la gran mayoría de los gobiernos que han adoptado este estilo de planificación han hecho, respecto a su concepción de la modalidad de “proyectos y programas” como un camino de avance hacia la planificación integral.

i) *El plan operativo.* Este plan debe concentrarse en tres elementos básicos: la elaboración de un inventario de proyectos y programas públicos que sean rentables desde un punto de vista económico y social y consistentes con la cantidad de recursos financieros disponibles en el sector público; el diseño de políticas para estimular la inversión privada en ámbitos coherentes o complementarios con las líneas de acción fijadas para el sector público; y, el establecimiento de mecanismos de control de la ejecución de proyectos y programas.

Para lograr en forma expedita los objetivos señalados se debe elaborar un inventario de todos los proyectos y programas —en construcción o por ser iniciados— de alguna forma financiados por el sector público, estableciendo claros criterios de evaluación para cada uno de ellos. Además, es conveniente contar con presupuesto detallado para cada proyecto y programa por un período de dos ó tres años que distinga entre los gastos en moneda nacional y extranjera. Por último, se deben diseñar y explicitar las medidas de política económica, financiera, fiscal y monetaria que se aplicarán en el proceso de ejecución del plan, especialmente las que están guiadas a estimular la participación del sector privado en el logro de los objetivos y metas del plan.

ii) *El mejoramiento de la técnica presupuestaria.* Fundamentalmente para encontrar una mayor ligazón con el plan anual. El mejoramiento de la organización, así como administrativo y técnico, de la práctica presupuestaria debe considerar, por lo menos, los siguientes tres aspectos:

- una mayor ligazón entre presupuestos y plan anual;
- establecer un sistema de clasificación del gasto del presupuesto funcional a las categorías de inversión y gasto corriente del plan;
- mantener unidad de criterios y de acción en el proceso presupuestario.

iii) *La preparación de los programas sectoriales multianuales y la planificación comprensiva.* La planificación anual y el presupuesto —dado su horizonte de tiempo— presentan una visión restringida del proceso de desarrollo. El carácter prospectivo del proceso de planificación es necesario para dar cuenta de

la forma en que se pretenden llevar a efecto ciertos cambios estratégicos y de los problemas que los proyectos y programas que hoy se ejecutan pueden tener en el futuro. Para darle un contenido perspectivo a la planificación se deben considerar los siguientes puntos:

— El diseño de planes sectoriales multianuales que incluyan una lista priorizada de los proyectos y programas rentables que pueden ser ejecutados a través del tiempo.

— La identificación de diversas estrategias de desarrollo y el conjunto de proyectos y programas que se requiere para aplicarlas.

— Desde la programación sectorial multianual se puede avanzar hacia la preparación o enriquecimiento de planes macroeconómicos perspectivos. La preparación de planes perspectivos a partir de la experiencia ganada en la confección de planes sectoriales multianuales, puede constituir una buena forma de lograr planes a largo plazo que estén llenos de contenido y, por lo tanto, factibles de ser ejecutados.

b) *La planificación de la acción de las empresas públicas*

Dado que el sector de empresas públicas tiende a adquirir una importancia significativa, especialmente en los estilos 3 y 4, es necesario poner especial énfasis en la racionalización de sus operaciones. Las empresas públicas no forman un conjunto homogéneo desde el punto de vista de su actividad, combinación de factores, complejidad tecnológica, trascendencia nacional, etc., ni tampoco lo son respecto de los objetivos que se le asignan; esto crea dificultades a la planificación de la acción y medición de la eficiencia de cada una de ellas. Ante esta realidad, una aproximación al problema de la eficiencia de la empresa estatal debiera considerar:

i) Asignar a cada empresa estatal un número mínimo de objetivos debidamente priorizados. Cuando se le asigna como objetivo fundamental la producción de bienes y servicios de la que se espera una determinada rentabilidad y, secundariamente, se le exige hacer algunas operaciones "de fomento", deberá haber alguna compensación o separación contable que permita juzgar separadamente ambas clases de operaciones;

ii) las empresas estatales (en el caso de los estilos 1, 2 y 3), cuyo papel fundamental sea desarticular las características monopólicas u oligopólicas de un mercado, deberán ser eficientes en dicho contexto, de modo que su eficiencia debe ser medida por su rentabilidad en el mercado respectivo;

iii) las empresas a las cuales se les asignan objetivos complejos y no cuantificables a partir de la información disponible, pueden ser evaluadas según el costo de cumplimiento de tales objetivos. Las formas de medición de la eficiencia debieran ser definidas con anterioridad y de manera externa a la empresa;

iv) Las empresas debieran gozar de un alto grado de autonomía operacional, pero los objetivos principales, sus programas de inversión de largo alcance y la utilización de sus excedentes, deben ser definidos en el mecanismo de planificación correspondiente.

En definitiva, se deberá definir los criterios, las formas orgánicas y los instrumentos técnicos que aseguren el máximo de eficiencia social de las empresas públicas.

5. La operatividad de la planificación. El espacio técnico-político de los sistemas de planificación

a) La mejora en la capacidad operacional de la planificación no es un objetivo que pueda lograrse con una línea de acción simple. Varios son, en este sentido, los frentes que deben atacarse y, en parte, ya han sido citados en este capítulo. Así, por ejemplo, se ha mencionado la necesidad de robustecer la infraestructura básica de los organismos de planificación, y se ha recalcado la conveniencia de disponer de instrumental técnico adecuado para la compatibilización de la política económica coyuntural con los planes de mediano plazo. Cabe agregar que la efectividad de los sistemas de planificación depende, en última instancia, del compromiso que las esferas políticas y el país tengan con sus objetivos y estrategias, y, por otro lado, de la participación efectiva del sistema de planificación en las decisiones gubernamentales. No debe identificarse esto último con un deseo de elevar el nivel jerárquico del organismo de planificación o de que asuma nuevas funciones. Por el contrario, la vía para lograr dicha mayor presencia en la realidad política pública debería ser la búsqueda de mayor compromiso, solidaridad y colaboración tanto del resto del aparato en total como de las fuerzas relevantes del sector privado.

b) La presencia activa de los planificadores en los principales centros de decisión, especialmente en el diseño y ejecución de las políticas de corto plazo, tiene por objeto aportar una visión perspectiva y contribuir a la unidad de todo el proceso, puesto que acciones de corto, mediano y largo plazo deben ser integrantes de un proceso único. Esta concepción es fundamental pues la planificación apunta hacia el largo plazo pero se manifiesta principalmente a través de acciones que afectan y son afectadas por la coyuntura.¹⁰ En definitiva los criterios del planificador deben estar presentes en la fase de ejecución de las políticas, programas y proyectos donde sean otras las reparticiones públicas de mayor gravitación, sin pretender sustituir a éstas en sus atribuciones y responsabilidades.

c) *Un Estado participativo.* El Estado, especialmente en los estilos 2, 3 y 4, es el principal responsable directo de asegurar que se logren los objetivos planteados en el proyecto nacional de desarrollo. Para este efecto, ya se dijo, es fundamental que se cuente con el apoyo consciente y activo de las diversas fuerzas sociales. El Estado, por lo tanto, debe desarrollar un esfuerzo central por tener en cuenta las necesidades e intereses de un amplio conjunto de fuerzas sociales, y por ende, promover las condiciones que permitan el pleno desenvolvimiento de la persona humana y la efectiva participación de la población en el proceso de toma de decisiones políticas, económicas y sociales que comprometan o definan el logro de los objetivos planteados por la sociedad.

Este requisito —en términos de la planificación— hace referencia a la necesidad de que las fuerzas sociales participen efectivamente en la determinación de objetivos, la selección de instrumentos y la ejecución del plan nacional de desarrollo. Para que la planificación tenga estas características la población debe contar con canales de participación en ese proceso. Para estos efectos la estruc-

¹⁰ Este es especialmente válido para el estilo 3, en que la acción de corto plazo debe atender los desequilibrios propios de una estructura en proceso de cambio.

tura del aparato de planificación deberá combinar grados flexibles de descentralización y desconcentración funcional y territorial, buscando armonizar las necesidades de participación con las exigencias de unidad de criterios.

Es conveniente señalar que la participación en la planificación no es sólo un requisito para mantener el compromiso efectivo de las mayorías con la estrategia que se lleva a cabo; sino que, además, es necesaria para seleccionar o definir la prioridad de proyectos y programas cuyo impacto no puede ser evaluado cuantitativamente con la información existente.¹¹

Lo anterior es especialmente válido para los estilos 3 y 4 en que la planificación debe ser el instrumento central en la dirección del proceso económico; aun en el estilo 3 la lógica del mercado aparece subordinada u orientada por la de la planificación aunque se reserva un papel importante al funcionamiento del mercado.¹²

Por otra parte, puede decirse que si se toma la decisión de buscar la construcción de una sociedad más participativa, el sistema de planificación puede convertirse en uno de los canales más efectivos para lograr ese objetivo. De allí que no sólo debe plantearse el tema en términos de cuánto pueda beneficiar la participación a la planificación, sino también en términos —políticamente aún más significativos— de cuánto puede contribuir la planificación a beneficiar, y a hacer más viable al objetivo de participación.

¹¹ Este es el caso, por ejemplo, de la gran mayoría de los proyectos y programas tendientes a satisfacer necesidades básicas donde no existen criterios objetivos para determinar el beneficio o el grado de urgencia de las diversas necesidades insatisfechas.

¹² El mercado constituye el mecanismo a través del cual fluye la información económica en el conjunto del cuerpo social; en él se adoptan las decisiones descentralizadas y sirve de indicador fundamental de las situaciones de tensión o desajuste de corto plazo entre las necesidades y las potencialidades.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地书店和经营处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Para obtener las publicaciones del ILPES pídasalas o solicite información a:

Unidad de Distribución, Servicio de
Documentos y Publicaciones
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago de Chile

EL INSTITUTO

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social se creó en 1962 como un organismo autónomo bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En enero de 1974 el Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina, teniendo en cuenta la valiosa contribución que había significado el funcionamiento del ILPES para la región, resolvió que éste se transformara en una institución permanente, con identidad propia dentro del sistema de la CEPAL.

ESTOS CUADERNOS

Con el nombre común de Cuadernos, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social inició en 1967 diversas publicaciones, que abrigan en su conjunto un mismo propósito: el de informar a un público más amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse en los Cuadernos de tal modo que sea como la invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual. La mejor manera de alcanzar esas metas es hacer comunicables algunas de las tareas del Instituto en sus etapas de formación. Se trata, pues, de trabajos o fragmentos de trabajos que no pretenden la plena madurez de forma o contenido y que, por consiguiente, han de ser modificados en su día de acuerdo en lo posible —y ese sería el ideal que pretenden alcanzar los cuadernos— con el consenso científico suscitado por el diálogo y la discusión. Así ha ocurrido en varias ocasiones dando lugar a publicaciones de mayor envergadura que forman la serie de Textos del Instituto.

En consecuencia, estos cuadernos se presentan al público con conciencia crítica de todas sus limitaciones por ver precisamente en ella el mejor estímulo para la tarea que el Instituto tiene por delante.