

CEPAL



NACIONES
UNIDAS

SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA *

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

I L P E S



ORGANISMOS DE
PLANIFICACION
DE AMERICA
LATINA

AÑO I Nº 1

Septiembre 1977

BOLETIN DE PLANIFICACION

* Establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.



BOLETIN

DE

PLANIFICACION

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
TRABAJOS PRESENTADOS A LA PRIMERA CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA	1
Planificación, desarrollo y política económico-social en el Brasil	1
Reseña del trabajo presentado por el Departamento Nacional de Planeación del Gobierno Colombiano: "Plan Nacional de Alimentación y Nutrición"	27
Reseña del trabajo presentado por la Junta Nacional de Planifi- cación del Ecuador. "Experiencias en la utilización de los recursos excepcionales de balanza de pagos"	28
Reseña del trabajo preparado por la Oficina de Planificación Nacional de Chile - ODEPLAN - "Una experiencia de desarrollo social"	29
Reseña del trabajo presentado por el Instituto Nacional de Planificación del Perú: "El desarrollo social y la planifi- cación en el Perú"	31
Reseña del trabajo presentado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República de Venezuela: "Experiencias en desarrollo regional y urbano en Venezuela"	32
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	34
La planificación del desarrollo agropecuario	34
Revista de la CEPAL número 3	46
Ensayos sobre política fiscal	50

PRESENTACION

Este Boletín se edita como órgano del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina. Este Sistema ha sido establecido por la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación en su primera reunión realizada en Caracas entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada por la CEPAL en su Decimoséptimo período de sesiones, el 5 de mayo de 1977.

El BOLETIN y las "Notas e informaciones", cuya primera publicación se efectuó en agosto del presente año, se constituirán en los mecanismos básicos de comunicación del Sistema y se editan en cumplimiento de los mandatos emanados de la Reunión de Caracas y de la citada Reunión de la CEPAL.

El Boletín de Planificación aparecerá cuatro veces por año, y las "Notas e informaciones", cada vez que sea necesario.

En esta Presentación cabe hacer mención de dos acontecimientos de especial importancia: la realización de la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación y los 15 años de vida del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

La Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación ha marcado un paso de especial trascendencia para la cooperación latinoamericana pues ha dado creación a un foro permanente, donde los Ministros y Jefes de Planificación lograrán un mayor conocimiento y acercamiento entre ellos, promoverán y llevarán a cabo el intercambio de experiencias nacionales en materia de planificación económica y social y establecerán formas para desarrollar acciones comunes destinadas a impulsar, a través de la planificación, mecanismos apropiados para fortalecer la cooperación entre los países de la región.

La Conferencia asignó al ILPES las funciones de apoyo a los gobiernos para el cumplimiento de los objetivos del Sistema. La Reunión de la CEPAL al respaldar las resoluciones de la Conferencia dispuso que el ILPES asista a los Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, en sus esfuerzos de cooperación conjunta indicados en las funciones asignadas al Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina.

En junio del presente año el ILPES cumplió 15 años de vida al servicio del fortalecimiento de la planificación, para el logro de mejores niveles de desarrollo en América Latina.

Constituye esta una ocasión para rendir un homenaje a su primer Director e impulsor, el Dr. Raúl Prebisch, que también fuera Secretario Ejecutivo de la CEPAL y de la UNCTAD y que actualmente dirige una empresa de gran significación intelectual: la Revista de la CEPAL.

El ILPES que pertenece al Sistema de la CEPAL, en sus 15 años de existencia ha realizado una fructífera labor en América Latina.

Ha cooperado desde su creación con la mayoría de los Gobiernos latinoamericanos en el fortalecimiento de sus sistemas y procesos nacionales de planificación, en la formación de personal técnico y en investigaciones y trabajos encaminados al perfeccionamiento permanente de la planificación.

El ILPES, actuando a solicitud expresa de los Gobiernos, ha estado cumpliendo con las funciones que ellos mismos le han establecido en cuanto al apoyo en: la ampliación y difusión de conocimientos técnicos en materia de planificación; en el establecimiento y fortalecimiento de la organización institucional y técnica requerida para la programación del desarrollo económico y social; en la preparación de planes y programas de desarrollo; en la realización de estudios destinados al mejoramiento de la planificación; y, últimamente en el intercambio de experiencias e investigaciones en materia de planificación entre los países de la Región.

La labor de asesoría que ha venido realizando el ILPES ha cumplido múltiples propósitos y se ha extendido a una buena parte de los países de la Región.

La tarea más importante ha consistido en el apoyo a los Gobiernos para el establecimiento y perfeccionamiento de sistemas de planificación y en la organización de unidades ubicadas en diferentes niveles de la administración: central, sectorial, institucional, regional. Junto con ello, se ha cooperado en la elaboración de planes y programas, en gran parte de los países y, en algunos casos, a definir estrategias de desarrollo a largo plazo que han servido de marco para precisar los propósitos fundamentales de los planes. También se ha contribuido a su ejecución reforzando mecanismos nacionales de planificación, profundizando progresivamente aspectos sectoriales y regionales y perfeccionando herramientas básicas para darles mayor operatividad, tales como las técnicas de planificación de corto plazo, presupuestos por programas, proyectos de inversión, etc.

Hoy en día todos los países de la Región cuentan con organismos de planificación y en la mayoría de ellos ILPES ha cooperado en diversas etapas de su desarrollo y en el adiestramiento de los técnicos nacionales.

Además, debe señalarse que la acción de asesoría se ha realizado en estrecho contacto con los expertos de otros organismos internacionales y de cooperación bilateral, lo que ha multiplicado su acción.

Las actividades de capacitación llevadas a cabo por el ILPES, constituyen el mayor esfuerzo que se ha hecho hasta ahora en América Latina para impartir conocimientos en el campo de la planificación del desarrollo.

En cifras redondas son más de 6 000 los profesionales que han pasado por los distintos cursos del Instituto y se ha organizado más de un centenar de ellos. El curso básico; los cursos especiales; los cursos intensivos nacionales, que han abordado los problemas y técnicas de planificación y el desarrollo y los aspectos de la planificación industrial, agrícola, análisis de proyectos, planes operativos; los cursos de planificación regional; todos han contribuido en diverso grado, a la capacitación técnica de miles de profesionales latinoamericanos.

Las investigaciones del Instituto han sido básicamente de tres tipos: investigaciones sobre problemas y políticas del desarrollo de América Latina; estudios para completar y mejorar los instrumentos y metodologías para la planificación; investigaciones destinadas a elaborar textos y documentos que puedan ser utilizados para la formación profesional en materia de desarrollo y planificación.

Además, las actividades del ILPES han dado origen a diversas publicaciones, libros de texto, cuadernos y apuntes de clase.

Los apuntes de clase se han publicado en varios miles de ejemplares y son continuamente reproducidos en ILPES y en los países.

Se han publicado 21 títulos de libros que en numerosas ediciones han alcanzado a 188 000 ejemplares. Los cuadernos con más de 30 títulos superan los 140 000 ejemplares. Entre los cuadernos figuran cinco títulos traducidos al portugués. Los ejemplares editados en este idioma ascienden a 15 000.

Coincidiendo con los 15 años del ILPES los gobiernos le han asignado una nueva función, cuya realización tendrá profundas repercusiones en el desarrollo de la planificación: apoyar el funcionamiento del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina.

Es ésta la oportunidad para hacer un reconocimiento muy especial a los Gobiernos latinoamericanos que le han otorgado un apoyo permanente, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que ha sido la principal fuente de financiamiento del ILPES desde su creación, a otros organismos internacionales como el BID, y a los Gobiernos y entidades de fuera de la región. Debe mencionarse en esta ocasión el respaldo de Chile, país sede del ILPES que lo ha apoyado desde su creación.

Este número del Boletín presenta en primer lugar los trabajos que sirvieron de base para el intercambio de ideas que se llevó a cabo durante la primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977. Para entregar una visión general de los temas abordados, ha sido necesario preparar reseñas de la mayoría de ellos. Se espera publicar próximamente un documento que incluirá in-extenso todos los trabajos.

Además de los temas de base, los organismos de planificación presentaron valiosos informes sobre sus experiencias en la aplicación de la planificación como instrumento de Gobierno. Ellos se utilizarán como material para los próximos números de este Boletín.

En este número se incluyen informaciones de los trabajos presentados por Brasil, Ecuador, Chile, Colombia, Perú y Venezuela.

La Sección Notas Bibliográficas incluye la presentación de dos nuevos libros que serán de gran utilidad para los planificadores: la Planificación del Desarrollo Agropecuario en América Latina y Ensayos sobre Política Fiscal.

Se presentan también en esta Sección, resúmenes de los artículos contenidos en el Nº 3 de la Revista de la CEPAL.

Se espera que los próximos números del Boletín incorporen nuevas secciones y material de especial interés para los países y la Región, pues varios organismos de planificación están presentando sugerencias para que cumpla en mejor forma con su cometido y están preparando estudios para su publicación.

Con modestia pero con la plena confianza que se cumplirán progresivamente los objetivos que se le han encomendado, este Boletín se pone al servicio de los planificadores latinoamericanos.

TRABAJOS PRESENTADOS A LA PRIMERA CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES
DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA

PLANIFICACION, DESARROLLO Y POLITICA ECONOMICO-SOCIAL
EN EL BRASIL^{*}

INTRODUCCION

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

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

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

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

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

e) control de la inflación.

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

^{*}/ Documento preparado por la Secretaria de Planejamento da Presidência da República Federativa do Brasil.

EL DESARROLLO BRASILEÑO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

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

En términos generales, es innegable el gran salto que dio el país en materia de desarrollo entre 1960 y 1976, ya sea en su dimensión económica o en el campo social:

a) los principales indicadores económicos globales (cuadro 1) revelan que el producto interno bruto - PIB - subió a más del triple en dicho período, representando un crecimiento promedio anual acumulativo de 7.2%; la industria y las manufacturas se expandieron durante el mismo período a 8.3%, el PIB por habitante casi se duplicó, acusando un crecimiento promedio anual de 4.2% (cuadro 1). Todo esto significa que la economía brasileña adquirió entre 1960 y 1976 dimensiones totalmente nuevas, con un PIB del orden de 127 000 millones de dólares en 1976 (41 800 millones de dólares en 1960, a precios de 1976), y con un ingreso por habitante superior a 1 150 dólares (597 dólares en 1960);

b) algunos indicadores sociales seleccionados (cuadro 2) revelan también que el país alcanzó en términos generales un progreso significativo: aumento de la expectativa promedio de vida al nacer (de 55 años en 1960 a 62 años en 1974); reducción de la tasa de mortalidad (de 11.4 a 8.7 ‰ en el mismo período); esfuerzos en el campo educativo en todos los niveles reflejados por el aumento de la tasa de alfabetización de 61 a 79% de la población con 15 años o más, entre 1960 y 1974, o por la expansión de la población escolar de 9.2 a 28.9 millones (13 y 26% de la población total en 1960 y 1974, respectivamente); por la mayoría del nivel de bienestar social, medido por el expresivo aumento de la disponibilidad domiciliar de servicios esenciales - agua, energía, alcantarillado - o de bienes de consumo durable - radio, refrigerador, televisor, automóvil, etc.

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

Cuadro 1

BRASIL: INDICADORES ECONOMICOS GLOBALES

Indicadores	1960	1976	Tasa promedio de crecimiento anual acumulativo (1960-1976) (porcentaje)
Producto interno bruto (PIB)	100	304	7.2
Producto de la industria	100	356	8.3
Producto de la industria de transformación	100	359	8.3
Producto del sector agropecuario	100	216	4.9
Población <u>a/</u>	100	157	2.9
PIB por habitante	100	194	4.2

Fuente: IPEA.

a/ 70 millones en 1960 y 110 millones en 1976.

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

Cuadro 2

BRASIL: ALGUNOS INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS

Indicadores	1960	1974
Expectativa de vida de la población (años)	55	62
Tasa de mortalidad (por mil)	11.4	8.7
Tasa de alfabetización (porcentaje sobre la población de 15 años o más)	61	79
Matrículas (miles)	8 728	24 194
Primaria	7 458	16 559
Secundaria	1 177	6 746
Superior	93	889
Población escolar (inclusive enseñanza complementaria y alfabetización de adultos - en miles)	9 169	28 894
Asegurados por la previsión social (miles)	5 629	15 000
Población atendida por la previsión social - asegurados y familiares a cargo (millones)	13	43
Disponibilidad de servicios esenciales y de bienes de consumo durable (porcentaje de hogares servidos en el país - rurales y urbanos)		
Luz eléctrica	39	53 <u>a/</u>
Abastecimiento de agua (red general)	21	39 <u>a/</u>
Alcantarillado (red general)	12	25 <u>a/</u>
Radio	35	80 <u>a/</u>
Refrigerador	11	33 <u>a/</u>
Cocina a gas, a queroseno o eléctrica	21	63 <u>a/</u>
Plancha eléctrica	...	50 <u>a/</u>
Licuadora	...	29 <u>a/</u>
Televisión	4	34 <u>a/</u>
Automóvil	3	12 <u>a/</u>

Fuente: BRASIL SOCIAL (Exposición del Ministro João Paulo dos Reis Velloso ante la Comisión Parlamentaria de investigaciones sobre política salarial de la Cámara de Diputados, el 2 de septiembre de 1975).

a/ Datos correspondientes a 1972.

Cuadro 3

EVOLUCION DE LA ECONOMIA BRASILEÑA (1964-1976)

Período	Crecimiento promedio anual acumulado del PIB (%)	Tasa promedio anual acumulativa de la inflación (%)	Superávit (+) o déficit (-) en cuenta corriente del balance de pagos (en millones de dólares) a/	Objetivos principales de la política de desarrollo
<u>1964-1967</u> (Reorganización económico-financiera e institucional)	3.9	51.6	+81.2	Repunte del desarrollo, combate contra la inflación, corrección del déficit del balance de pagos, atenuación de las desigualdades regionales
<u>1968-1973</u> (Crecimiento acelerado e integración nacional)	10.1	19.5	-972.5	Aceleración del crecimiento, integración nacional, fortalecimiento de la economía de mercado y de la empresa nacional
<u>1974-1976</u> (Readaptación de la economía a la nueva situación económica mundial)	7.4	32.5	-6 624.0	Consolidación del modelo económico de mercado, redistribución del ingreso, readaptación de la estructura productiva a la nueva coyuntura internacional, contención de la inflación y del déficit del balance de pagos b/

Fuente: IPEA.

a/ Promedio anual del período.

b/ Objetivos para 1975-1979 (II PND).

sustitución de importaciones, dirigido hacia la estructura de demanda preexistente satisfecha previamente mediante importaciones, además de espacialmente concentrado.

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

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

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

c) el período 1974-1976, fase de transición que deberá prolongarse hasta fines de la década, correspondiente al esfuerzo de readaptación de la economía a la crisis mundial de energía y a la nueva etapa de su desarrollo industrial.

Cuadro 4

BRASIL: INFLACION, MEDIOS DE PAGO, TIPO DE CAMBIO, CORRECCION MONETARIA Y SALARIO MINIMO, 1964-1976_{a/}

Período	Inflación <u>b/</u>	Medios de pago <u>c/</u>	Tipo de cambio <u>d/</u>	Corrección monetaria <u>e/</u>	Salario mínimo <u>f/</u>
1964-1967	51.6	25.7	46.5	40.9	49.5
1968-1973	19.5	36.4	14.9	18.9	19.9
1974-1976	32.5	41.1	20.3	31.5	35.0

Fuente: IPEA.

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

b/ Índice general de precios (disponibilidad interna).

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

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

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

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

Cuadro 5

BRASIL: BALANCE DE PAGOS, 1964-1976 a/
(Millones de dólares)

Período	Valor de las importaciones y exportaciones b/	Balanza comercial	Superávit (+) o déficit (-) de la cuenta de transacciones corrientes	Inversiones directas (líquidas)	Superávit (+) o déficit (-) del balance de pagos
1964-1967	2 796.5	414.0	81.3	62.0	22.5
1968-1973	6 675.3	-0.3	-972.5	299.3	1 045.7
1974-1976	21 273.0	-3 451.7	-6 624.0	884.0	-295.3

Fuente: Banco Central del Brasil.

a/ Promedios anuales en el período.

b/ Suma de las importaciones y exportaciones, fob.

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

El período 1964-1967, con el Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG), se caracterizó por el esfuerzo de reorganización económica y financiera y de modernización institucional que permitió al país el

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

desarrollo acelerado que se alcanzó en el período subsiguiente. En esta etapa, se logró una elevación del crecimiento del PIB de 1.5% en 1963 a un promedio anual de 2.8% en 1964-1965, y de 5% en 1966-1967 (0.25 y 7.3% para la industria, respectivamente). Se obtuvo una disminución de la inflación de 92% en 1964 a 24% en 1967, y una disminución del déficit del tesoro, de 34% de los ingresos en 1964 a 14% en 1966-1967. Se alcanzó un superávit en la cuenta corriente del balance de pagos (promedio anual de 81.2 millones de dólares, frente a un déficit promedio de 300.7 millones de dólares en 1960-1963). No obstante, en el campo de la política salarial hay que reconocer que los objetivos antinflacionarios prevalecieron sobre los de mantenimiento del poder de compra del salario mínimo, que se redujo entre 1963 y 1967, en alrededor de 19% (5.3% anual). Se puso en práctica una serie de medidas modernizadoras en el ámbito institucional, así como innovaciones en la conducción de la política económico-financiera (como la implantación en 1965 del mecanismo de corrección monetaria). Respecto a las desigualdades regionales, el Nordeste (cerca de 30% de la población del país y menos de 15% del ingreso interno) presentó entre 1963 y 1967, un crecimiento promedio anual estimado en 6.5% (comparado con 3.9% para el PIB nacional).

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

En materia de planificación, constituyó un hito importante la elaboración del plan decenal de desarrollo económico y social (1967-1976), la primera experiencia de planificación de largo plazo realizada en el país.^{1/} El programa estratégico de desarrollo - PED (1968-1970) refleja, en el mediano plazo, el plan decenal y destaca la necesidad de reducir la brecha entre el PIB potencial y el real; preocupándose de utilizar la capacidad instalada ociosa, sobre todo en la industria, derivada de la insuficiencia de la demanda y al esfuerzo de formación de capital realizado entre 1964 y 1967 (ese desfase facilitaría enormemente la aceleración del crecimiento iniciado en 1968). El documento Metas y Bases para la acción del gobierno (1970-1972), que corresponde a la primera etapa del III Gobierno de la Revolución, consagrado a la acción ejecutiva intensa, es considerado como de transición por el I Plan Nacional de Desarrollo (1972-1974). En realidad es el I PND el que da la partida en el país a la concepción actual de la planificación, constituyéndose en un documento sintético de política y estrategia de desarrollo, sometido a la consideración del Congreso Nacional, aprobado por ley - en consecuencia, con fuerza normativa - y que se desglosa en programas sectoriales y regionales, presupuestos plurianuales y mecanismos de seguimiento de carácter permanente.

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

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

a) en sólo seis años el PIB creció 79%, y el ingreso por habitante 50%; la inflación, medida por el índice general de precios (disponibilidad interna), disminuyó de 25% en 1968 a 15% en 1973; el salario mínimo, que se redujo en términos reales hasta 1970, se recupera a partir de ese año hasta superar en 1973 los niveles de 1967; los salarios promedios nominales de la industria de transformación crecieron entre 1968 y 1973, un 25% anual (tasa acumulativa), frente a un aumento del costo de vida de 18.7%, en el mismo período; en materia de política cambiaria se pasa a adoptar la táctica de las minidesvalorizaciones que viene siendo utilizada con éxito hasta hoy: entre 1967 y 1973 el cruceiro fue desvalorizado 38 veces en relación con el dólar norteamericano, (tasa promedio acumulativa anual de 14.9% frente a una inflación interna de 19.5%); el volumen del comercio con el exterior (importaciones más exportaciones) evolucionó de 3 000 millones de dólares en 1967 a 12 400 millones en 1973, durante el período la balanza comercial se mantuvo prácticamente equilibrada y la entrada líquida de capitales de riesgo (inversiones directas) creció del nivel promedio anual de 62 millones de dólares en 1964-1967 a 299.3 millones de dólares en 1968-1973;

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

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

EL BRASIL Y LA CRISIS DE ENERGIA

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

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

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

En segundo término, conviene destacar que la brusca y espectacular alza de los precios del petróleo y de otras materias primas que el país importaba, provocó en 1974 un grave desequilibrio del balance de pagos: la balanza comercial, equilibrada en el promedio anual del período 1968-1973, presentó en dicho año un déficit de 4 700 millones de dólares, en que las importaciones aumentaron a más del doble en un año (frente a una expansión de las exportaciones de 28%). Ese hecho, sumado a la expansión del déficit de los servicios de 41%, determinó un déficit de balance de pagos en cuenta corriente de 7 100 millones de dólares, un déficit global del balance de pagos de 900 millones de dólares y la pérdida de reservas globales de igual monto. Por otra parte, la tasa de inflación debida en buena parte a factores de origen externo, se elevó de 15.7% en 1973 a 24.5% en 1974. La solución de esos dos problemas - el déficit en cuenta corriente del balance de pagos y el repunte del proceso inflacionario - exigen aún hoy una gran atención y prioridad de parte de la gestión de la economía.

La opción estratégica que se adoptó

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

Tras la opción adoptada prevalece la convicción de que el país está en condiciones favorables de encarar, sin comprometer su proyecto de desarrollo, la evolución de la coyuntura internacional. En consecuencia, la estrategia seguida rechazó de partida el tratamiento de choque, que equivalía a conducir al país, en consonancia con el panorama internacional, a una recesión de efectos relativamente prolongados. Por lo tanto, la opción gradualista mantenida a lo largo de esos tres años (1974-1976) procuró preservar al máximo los objetivos de crecimiento, expansión constante del empleo y estabilidad social, a la vez que se ocupaba de ejecutar las medidas indispensables de reestructuración económica.

El concepto de la planificación

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

^{1/} El II PND fue elaborado en el primer semestre de 1974, presentado al Congreso Nacional el 10 de septiembre, y aprobado por ley Nº 6.151, de 4 de diciembre de dicho año.

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

b) en lo que respecta a la práctica de la planificación, se destaca su total inserción en el proceso de toma de decisiones a partir de sus niveles más altos y su organización como sistema - el sistema de planificación federal -, que comprende el órgano central - la secretaría de planificación (Presidencia de la República), los órganos sectoriales - todos los ministerios, civiles y militares, y los órganos seccionales - las entidades públicas, incluso las empresas gubernamentales; las grandes decisiones de política económico-social las toma el Presidente de la República a nivel de dos consejos de ministros de estado: el consejo de desarrollo económico - CDE y el consejo de desarrollo social - CDS (que cuentan con la secretaría de planificación como secretaría general);

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

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

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

Estrategia industrial

La estrategia industrial procura esencialmente realizar una readaptación de la estructura productiva de modo de ajustarla a la nueva etapa alcanzada por el desarrollo del país. Dentro de ese contexto, cabe observar que la industria de transformación, que históricamente venía a la vanguardia del proceso de crecimiento, presentó en 1974 y 1975 tasas de expansión inferiores a las del producto interno bruto - PIB (7.1 y 3.7% en 1974 y 1975, frente a 9.6 y 4.0% para el PIB - cuadro 6), consecuencia tanto de los problemas encarados en el sector externo y del hecho de haberse alcanzado en algunos sectores de base la utilización plena de la capacidad instalada, como de la reducción del ritmo de expansión de la demanda interna de bienes de consumo durable. Aunque en 1976 la industria de transformación haya revelado un gran dinamismo (crecimiento de 10.5%), incluso en sectores tradicionales como el textil, el nuevo impulso que se viene impartiendo con el II PND a la industria de transformación, mediante el proceso de inversiones es cualitativamente diferente, de lo que aconteció en el pasado. Se encamina hacia:

a) una nueva etapa del proceso de sustitución de importaciones, orientada al desarrollo de los sectores de base (insumos básicos, bienes de capital), en la que se destacan los siguientes programas prioritarios, con inversiones estimadas en 28 400 millones de dólares (33 200 millones de dólares si se incluye el petróleo), y previéndose que la economía bruta de divisas será de 18 000 millones de dólares hasta 1980 (cuadro 7):

Cuadro 6

BRASIL: TASAS DE CRECIMIENTO, 1974-1976
(Porcentajes)

Sector	1974	1975	1976
<u>Agropecuario</u>	<u>8.5</u>	<u>3.4</u>	<u>4.2</u>
Agrícola	12.4	-2.0	0.4
<u>Industria</u>	<u>8.2</u>	<u>4.2</u>	<u>11.0</u>
Industria de transformación	7.1	3.7	10.5
<u>Producto interno bruto - PIB</u>	<u>9.6</u>	<u>4.0</u>	<u>8.8</u>

Fuente: IPEA.

Cuadro 7

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

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

Fuente: SEPLAN.

a/ Excluido el petróleo.

i) el programa siderúrgico nacional, con inversiones del orden de 15 200 millones de dólares durante el período 1974-1980, previéndose que la producción de acero (en lingotes equivalentes) se expandirá de 7.5 millones de toneladas en 1974 a 17.7 millones en 1980; la marcha de los proyectos en ejecución permite concluir que el país alcanzará la autosuficiencia en 1980;

ii) el programa nacional de fertilizantes, con inversiones del orden de 2 100 millones de dólares entre 1974 y 1980, que tiende a la autosuficiencia nacional con una meta de producción de 3.5 millones de toneladas de fertilizantes en 1980;

iii) el programa petroquímico, con inversiones del orden de 2 900 millones de dólares en 1974-1980 (excluido el petróleo con inversiones estimadas en 4 800 millones de dólares); se estima que en 1980 la producción interna abastecerá por lo menos el 71% del consumo aparente de productos petroquímicos;

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

v) el programa nacional de desarrollo de la industria de metales no ferrosos, con inversiones del orden de 2 000 millones de dólares en 1974-1980 (aluminio, cobre, plomo, níquel, zinc) que también tiende a la autosuficiencia en 1980;

vi) el programa nacional del papel y la celulosa, con inversiones del orden de 3 000 millones de dólares, que permitirá que se obtenga en 1980 un balance positivo oferta-demanda para el país;

vii) el programa nacional del alcohol, con inversiones del orden de 1 400 millones de dólares, que tiende a elevar la producción nacional de 270 000 toneladas en 1974 a 710 000 en 1980 (se prevé su utilización como carburante además de la gasolina);

viii) el programa de construcción naval, con inversiones estimadas en 1 600 millones de dólares durante el período del II PND, lo que posibilita una expansión de la flota naval brasileña de 4.1 millones de tpb en 1974 a 9.4 millones a comienzos de la próxima década;

ix) el gran énfasis que se confiere al sector de bienes de capital (que creció cerca de 9% anual en 1975-1976); sólo el Banco Nacional de Desarrollo Económico - BNDE aprobó solicitudes de equipos esenciales del orden de 4 500 millones de dólares en 1975-1976;

b) una apertura de nuevos campos para la exportación de manufacturas, que se ampliará en 14% en 1975 y 7.3% en 1976, respectivamente, pese a la coyuntura mundial desfavorable;

c) un mayor impulso al desarrollo de la tecnología industrial, con recursos del orden de 600 millones de dólares en el período 1975-1977, previstos en el II plan básico de desarrollo científico y tecnológico (PBDCT);

d) una orientación básica en el sentido de dejar en manos de la iniciativa privada la función de invertir y producir dentro del ámbito del modelo económico de mercado, con el propósito de fortalecer la empresa nacional, principalmente a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico - BNDE y empresas asociadas (FINAME, IBRASA, EMBRAMEC, FIBASE) de la PETROQUISA (filial de la PETROBRAS) y de otros mecanismos financieros oficiales.^{1/} Con la reciente creación del programa de capitalización de la empresa privada nacional - PROCAP (mediante el cual el BNDE traspasa recursos a los bancos privados de inversiones para la subinscripción de acciones de empresas privadas nacionales en sectores prioritarios) y la prioridad concedida al desarrollo de la industria nacional, que se expone en el documento acción para la empresa privada nacional, el gobierno demuestra una vez más el tratamiento diferenciado que se otorga a la empresa nacional y la actuación que de ella se pretende obtener en la ejecución de la estrategia industrial del II PND; dentro de ese contexto, las nuevas funciones que se esperan de las empresas extranjeras y de las multinacionales son una mayor participación en las exportaciones de manufacturas y en el desarrollo tecnológico, y se estima, según el II PND, que ellas pueden hacer una contribución relevante al crecimiento;

e) énfasis en la descentralización industrial, incluso por la prioridad conferida a la industrialización del Nordeste, a través del mecanismo de los incentivos fiscales; se estima que las inversiones industriales en el Nordeste derivadas del fondo de inversiones del Nordeste - FINOR,^{2/} se elevarán en 1975-1979 a 5 500 millones de dólares (comparados con 3 600 millones de dólares en 1960-1974), de los cuales casi 2 200 millones de dólares provienen de recursos del FINOR (poco más de 1 600 millones de dólares liberados en 1960-1974).

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

^{2/} El FINOR obtiene sus recursos de incentivos fiscales concedidos a las personas jurídicas de todo el país, que pueden descontar hasta 50% del impuesto sobre la renta para invertirlo en las regiones menos desarrolladas (Nordeste, Amazonia) o en sectores prioritarios (pesca, reforestación, turismo).

Expansión de la infraestructura

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

Desarrollo rural

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

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

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

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

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

iii) el programa de desarrollo de los "cerrados" - POLOCENTRO, que comprende la incorporación de los "cerrados" del Centrooeste a la actividad productiva, en las doce zonas seleccionadas de los Estados de Minas Gerais, Goiás y Mato Grosso (200 millones de dólares); el POLOCENTRO se complementa en el Centrooeste mediante el programa especial de desarrollo del Pantanal, el programa especial de la región geoeconómica de Brasilia, y el programa especial de la región de Grande Dourados;

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

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

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

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

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

Estrategia social

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

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

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

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

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

e) integración social, a través de los mecanismos de suplementación del ingreso y patrimonio del trabajador y el servidor público - el PIS-PASEP, que se constituyó en la opción brasileña respecto a la participación del trabajador en las ganancias de las empresas,^{1/} de los programas de vivienda y desarrollo social urbano, de previsión y asistencia social y de la tributación progresiva sobre el ingreso.

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

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

En realidad, al examinar con mayor acuciosidad la cuestión de la repartición del ingreso, según informaciones más recientes sobre la remuneración de las personas ocupadas, no se observan mejoras significativas de esa distribución entre 1972 y 1973, salvo una pequeña reducción en lo porcentual (de 45.7 a 43.4%) de los que perciben menos del salario mínimo, hecho aún más importante si se considera que entre 1972 y 1973 hubo un aumento real del salario mínimo. Al prolongado debate sobre el problema de la distribución del ingreso en el Brasil (que nadie por cierto considera justa y deseable), convendría agregar lo siguiente (no para justificar las desigualdades sino para calificarlas mejor, a la luz de otros objetivos sociales):

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

b) las altas tasas de expansión del empleo habidas sobre todo en el medio urbano, habrían contribuido a frenar el proceso de igualación del ingreso de las personas remuneradas, aunque la creación de empleos sea un objetivo social relevante; en efecto, esa absorción se da con mayor amplitud en los niveles inferiores de ingreso y comprende grandes contingentes de mano de obra joven (incluso menores) y femenina (incluso a jornada parcial); por ejemplo, entre 1972 y 1973 el empleo de las personas entre 10 y 14 años aumentó 15% y entre 15 y 19 años 9%, representando en total un aumento de 863 000 empleos, es decir, más de un tercio de la expansión ocurrida en la fuerza de trabajo;

c) de ahí se concluye que la distribución del ingreso de la población adulta masculina (trabajando a jornada completa) sería menos desigual, tanto más cuanto que la mayor parte de las informaciones sobre rendimiento (solamente monetario) corresponde sólo a la ocupación principal (si se incluyeran otras ocupaciones y rendimientos no monetarios, es seguro que se reduciría bastante el número de personas con rendimientos inferiores al salario mínimo).

Por último, obsérvese que otros indicadores sociales para las clases de bajos ingresos (hogares con rendimiento monetario mensual de hasta tres salarios mínimos) disponibles para 1972, indican que su situación en dicho año se compara favorablemente con los hogares del país como un todo en 1960 (cuadro 2). En efecto, dichos hogares (cerca de cinco personas en cada uno, comparado con 5.3 personas de los hogares de los demás grupos de ingreso) presentaban en 1972 la siguiente disponibilidad de bienes de consumo durables: cocina a gas o eléctrica 49%; refrigerador 15%; máquina de coser 40%; plancha eléctrica 33%; radio 58%; televisión 17%; automóvil 3%. Dichos porcentajes corresponden a 75, 45, 82, 66, 72, 50 y 25%, respectivamente de los verificados para los hogares en general. En las zonas urbanas, dichos indicadores son por cierto más elevados (refrigerador 27%; máquina de coser 46%; televisión 30%; automóvil 4%).

LOS RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO (1974-1976)

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

a) en el trienio 1974-1976 el PIB aumentó en cerca de 24%, el producto de la industria 25%, y el de la industria de transformación 23% (cuadro 6); en consecuencia, se mantuvo un gran dinamismo de la economía evitándose por tanto que el país se embarcara en una recesión de consecuencias y de duración imprevisibles; además, se elevó el nivel de las inversiones durante el trienio - más del 25% del PIB - y lo que es más importante se mantuvo elevada la demanda de empleo, particularmente en el medio urbano (se estima que el crecimiento del empleo en la industria de transformación ha sido del orden de 5% en 1976; por otra parte, en las actividades no agrícolas organizadas se habrían creado en los primeros 18 meses del bienio 1975-1976 cerca de 2 millones de empleos);

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

i) el déficit de la balanza comercial se redujo de 4 700 millones de dólares en 1974 a 3 700 millones y 2 100 millones de dólares en 1975 y 1976; en la cuenta corriente del balance de pagos el déficit disminuyó de 7 100 millones en 1974 a 6 700 y 6 000 millones en 1975-1976; las inversiones directas líquidas sumaron 2 700 millones de dólares en 1974-1976;

ii) aunque la deuda externa bruta haya aumentado de 17 200 millones de dólares en 1974 a 27 200 millones de dólares en 1977 (de los cuales casi el 50% constituye deuda pública, en sentido amplio), las reservas internacionales de las autoridades monetarias se elevaron de 5 300 millones de dólares en 1974 a 6 500 millones de dólares en 1976, y la relación deuda líquida/exportaciones aún se mantenía en torno a 2 en 1976;

iii) la inflación medida por el índice general de precios, que disminuyó de 34.5% en 1974 a 29.4% en 1975, se aceleró a 41.5% en 1976; esa exacerbación del proceso inflacionario se debe al gran aumento que experimentaron los precios de los productos agrícolas (y la consiguiente expansión de la demanda por bienes industrializados), a los efectos sobre los precios de la política de contención de las importaciones y en menor grado a las presiones ejercidas por la demanda, derivadas del mantenimiento de las bases de la política salarial: en efecto, pese a la coyuntura adversa se practicó en 1975 una política salarial que permitió la elevación real de 6% del salario

Cuadro 8

BRASIL: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICO-FINANCIEROS, 1974-1976

Indicadores	1974	1975	1976
Indice general de precios (variación porcentual)	34.5	29.4	41.5
Indice del costo de vida (variación porcentual)	33.8	31.2	44.8
Medios de pago (variación porcentual)	30.2	44.6	49.1
Empréstitos al sector privado por el sistema financiero (variación porcentual de los saldos)	55.5	56.5	56.1
Tipo de cambio (variación porcentual en relación al dólar de los Estados Unidos: venta)	19.5	22.0	36.1
Corrección monetaria (variación porcentual de las obligaciones reajustables del tesoro nacional)	33.3	24.2	37.2
Salario mínimo (variación porcentual)	20.8	41.4	44.1
Valor de las importaciones y exportaciones (suma en miles de millones de dólares)	20.6	20.8	22.4
Balanza comercial (en miles de millones de dólares)	-4.7	-3.5	-2.1
Déficit de la cuenta de las transacciones corrientes del balance de pagos (en miles de millones de dólares)	-7.1	-6.7	-6.0
Inversiones directas (en miles de millones de dólares)	0.9	0.9	0.9
Superávit o déficit del balance de pagos (en miles de millones de dólares)	-0.9	-0.9	0.9
Reservas internacionales (en miles de millones de dólares)	5.3	4.0	6.5
Deuda externa bruta (en miles de millones de dólares)	17.2	21.2	27.2
Ingresos de la Unión (en miles de millones de dólares)	11.3	11.7	15.6
Superávit de la Unión (en miles de millones de dólares)	571.8	9.0	39.7

Fuente: IPEA.

mínimo, en relación a 1974, manteniéndose su poder de compra promedio en 1976.1/

iv) se practicó una política monetaria y crediticia que permitió la expansión sin sobresaltos de las actividades productivas (cuadro 8), una política fiscal-presupuestaria que presentó en 1974-1976 superávit de la Unión, una política cambiaria que continuó realizando mínidesvalorizaciones periódicas, aunque de amplitud y asiduidad mayores, y se mantuvo el mecanismo de la corrección monetaria, lográndose atenuar, a través de la modificación de la sistemática de cálculo, sus efectos realimentadores de la inflación, es decir, el aumento de su desfase con relación a los precios (cuadro 8);2/

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

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

donde:

w_i = coeficiente de actualización monetaria para el mes i ;

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

$t\star$ = residuo inflacionario previsto con ocasión del último reajuste salarial;

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

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

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

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

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

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

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

ii) las metas para 1980 de la oferta interna de insumos básicos (cuadro 7) se deberán alcanzar normalmente, destacándose en el caso del uso de los bienes de capital, el aumento de los índices de nacionalización de los proyectos incentivados por el Gobierno, a través del Consejo de Desarrollo Industrial - CDI, de 44% en 1975 a 54% en 1976;

d) en materia de infraestructura económica, se realizaron en 1975-1976 inversiones estimadas en 14 000 millones de dólares, destinándose aproximadamente 5 800 millones de dólares a la energía eléctrica (elevándose la potencia instalada de 16.9 a 21.8 mil MW);

e) en agricultura, la producción de cereales llegó a 32.5 millones de toneladas en 1976 (16% más que en 1975) y la de oleaginosas a 13.2 millones de toneladas (12% más que en 1975); los tres productos agrícolas principales de exportación (café, azúcar y soja) generaron divisas del orden de los 4 100 millones de dólares en 1976 (3 000 millones en 1975);

f) los programas especiales de desarrollo regional (POLAMAZONIA, POLONORDESTE, etc.) recibieron en 1976 recursos del orden de 500 millones de dólares (excluido el crédito) y utilizaron cerca de 400 millones de dólares; se emplearon recursos de incentivos fiscales en proyectos industriales y agropecuarios aprobados por la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y de la Amazonia (SUDAM) por un monto de 500 millones de dólares;

g) en el campo del desarrollo social, además de los resultados ya mencionados obtenidos a nivel del empleo y de la política salarial, cabe destacar la materialización en 1975-1976 del presupuesto social del orden de 29 mil millones de dólares; de ese total, 15 100 millones de dólares se gastaron en 1976 (cuadro 9), distribuyéndose como sigue:

i) 7 500 millones de dólares en programas de valorización de los recursos humanos (3 300 millones de dólares en educación, 3 500 millones de dólares en salud, saneamiento y nutrición, y 700 millones de dólares en trabajo y capacitación profesional);

ii) 7 600 millones de dólares en programas de integración social, de los cuales 500 millones de dólares en previsión y asistencia social (que beneficia actualmente a 45 millones de personas) y 1 200 millones de dólares en programas de vivienda;

iii) el fondo PIS-PASEP, con cerca de 20 millones de trabajadores empadronados, posee ya un patrimonio líquido de 3 500 millones de dólares y distribuirá anualmente a partir de 1977, a los trabajadores con un ingreso de hasta 5 salarios mínimos e inscritos hace más de 5 años en el PIS-PASEP el equivalente a un salario mínimo mensual (que corresponde al decimocuarto salario para los que perciben el salario mínimo).

Cuadro 9

BRASIL: REALIZACIONES DEL PRESUPUESTO SOCIAL, 1976

Programas	Gastos (en miles de millones de dólares)
<u>Programas de valorización de los recursos humanos</u>	<u>7.5</u>
Educación	3.3
Salud, saneamiento y nutrición	3.5
Trabajo y capacitación profesional	0.7
<u>Integración social</u>	<u>7.6</u>
PIS-PASEP (recaudación bruta) <u>a/</u>	5.0
Vivienda	1.4
Provisión social	1.2
<u>Total</u>	<u>15.1</u>

Fuente: IPEA.

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

LA PERSPECTIVA DE LOS PROXIMOS AÑOS (1977-1979)

Dentro de la óptica de la planificación permanente, el Gobierno ya anunció en enero las directrices y prioridades para 1977 y adoptó las principales medidas consiguientes.

En líneas generales, será necesario presentar en 1977 resultados significativos en cuanto a la reducción de la tasa de inflación y al esfuerzo para reducir a un mínimo el déficit de la balanza comercial y de la cuenta corriente del balance de pagos, aunque para ello se tenga incluso que aceptar una menor tasa de crecimiento que en 1976.

Con ese objeto, se tomaron medidas de reducción a nivel de las inversiones gubernamentales, cuidando de disminuir sustancialmente la contribución del ahorro externo al financiamiento de la formación de capital (equivalente en términos contables al déficit en cuenta corriente del balance de pagos), lo que significó 6.1% y 4.8% del PIB, en 1975 y 1976. Dicha reducción de la brecha inversión-ahorro interno deberá ser del orden de 3 mil millones de dólares en 1977. También se adoptaron otras providencias de contención de las importaciones de bienes y servicios (incluso un gran esfuerzo en pro de la racionalización del empleo de derivados del petróleo).

Se mantienen las prioridades de mediano plazo ya definidas en el II PND, que se reforzaron con nuevos instrumentos de política económico-financiera:

a) la altísima prioridad asignada a la expansión de las exportaciones, con respaldo financiero especial del orden de 2 700 millones de dólares en 1977;

b) el énfasis en la ejecución de los programas de sustitución de importaciones;

c) apoyo a las diferentes formas de capitalización de la empresa nacional;

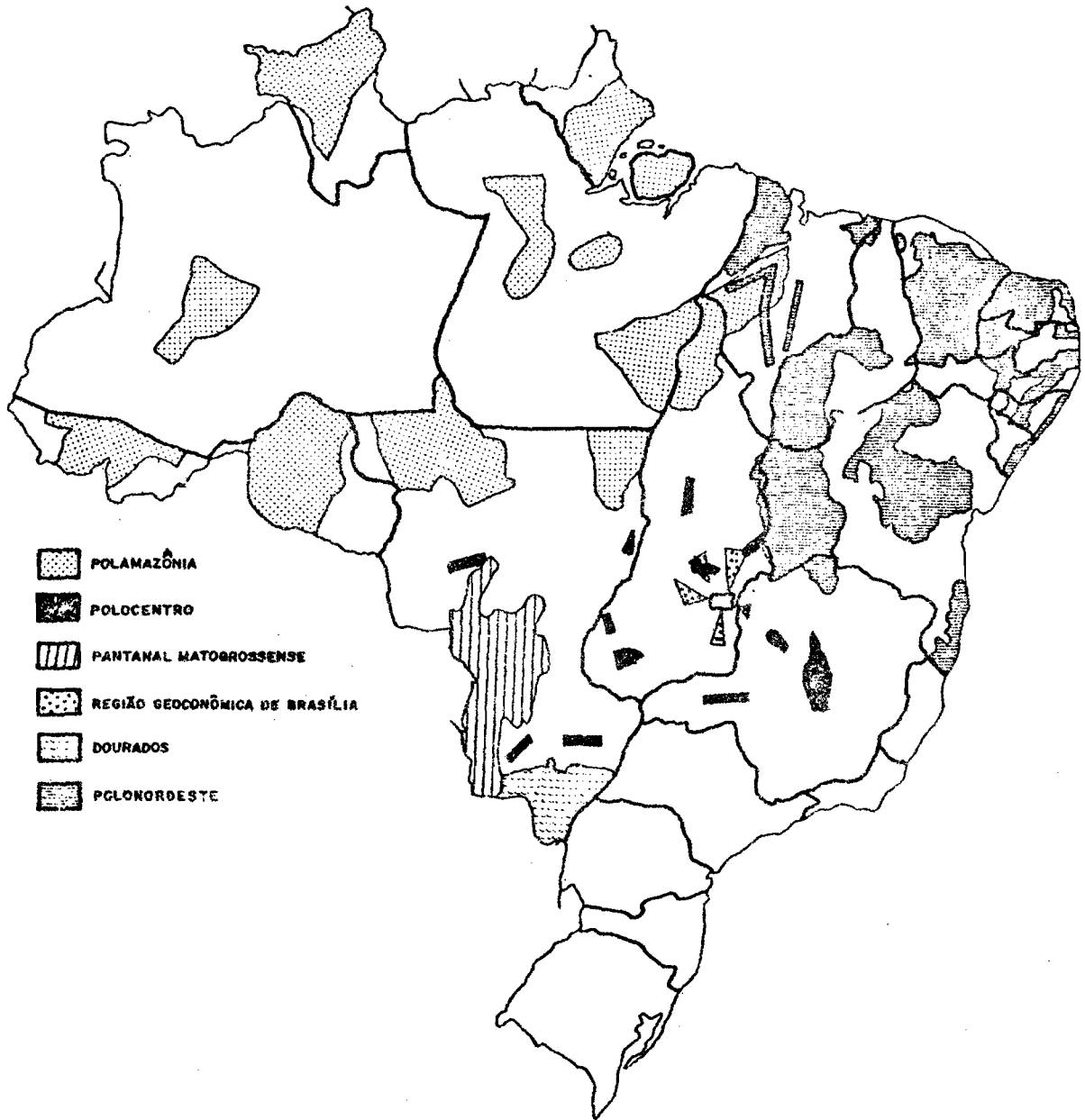
d) atención especial a la reducción de las desigualdades regionales, sobre todo en el caso del Nordeste;

e) mantenimiento del nivel de gastos en el campo social, concentración de mayor volumen de recursos en programas destinados a poblaciones de bajos ingresos y seguimiento cuidadoso de la evolución del empleo ante una eventual reducción del ritmo de las actividades productivas en sectores más sensibles a la disminución programadas de los gastos e inversiones públicas.

CONCLUSION

El objetivo de la política y de las estrategias de desarrollo adoptadas por el Brasil a partir de 1974, particularmente con el II PND, es el de superar paulatinamente las dificultades creadas por la situación económica mundial,

MAPA I
PROGRAMAS ESPECIAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL



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

RESEÑA DEL TRABAJO PRESENTADO POR EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION DEL GOBIERNO COLOMBIANO: "PLAN NACIONAL DE ALIMENTACION Y NUTRICION"

La presentación del Plan de desarrollo económico y social del Gobierno Colombiano para el período 1974-1978 tiene como referencia básica el mejoramiento en las condiciones de vida del 50% más pobre de la población. Esto ha hecho que el Gobierno se refiera a él como un "plan para cerrar la brecha" entre sectores, estratos y poder adquisitivo de la población. Dentro de esta concepción la ejecución del plan tiene como pilares fundamentales al Plan nacional de alimentación y nutrición y al Programa del desarrollo rural integrado. El trabajo presentado en la Reunión de Caracas explica brevemente el primero de ellos.

Tal como se refleja en el documento, la situación nutricional de la población colombiana constituye uno de los problemas sociales más agudos del país. "Alrededor del 60% de los niños menores de cinco años presenta algún grado de desnutrición y un estudio reciente, muestra que el 30% de las familias tiene una mala nutrición. De acuerdo a las investigaciones, las deficiencias nutricionales constituyen la causa básica o asociada del 41% del total de defunciones en los niños menores de cinco años en Colombia.. Este grupo considerado como el más vulnerable desde el punto de vista nutricional, presenta tasas de mortalidad nueve veces más altas que las de los países desarrollados."^{1/}

En su ejecución, el Plan nacional de alimentación y nutrición contempla cinco grandes políticas: a) una política de producción de alimentos en base al programa de desarrollo rural integrado; el financiamiento y fomento de los principales cultivos comerciales; el financiamiento de agroindustrias; el fomento pesquero y el fomento a la producción industrial de alimentos proteínicos; b) una política para racionalizar y mejorar el sistema de comercialización de alimentos mediante estímulos directos a la organización de los productores; fomento para estructuras sencillas de almacenamiento a nivel veredal y adecuada provisión de vías locales; c) un programa de educación nutricional a través de medios masivos de comunicación y de educación nutricional no formal; d) programas que favorezcan un óptimo aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos

^{1/} Departamento Nacional de Planeación, Plan nacional de alimentación y nutrición. Documento preparado para la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina. Caracas, abril 1977, p. 1.

gracias a la provisión de agua potable para el sector rural y poblaciones intermedias, prevención de diarreas y enfermedades parasitarias e intestinales, como complemento a los programas masivos de vacunación; e) programa de distribución subsidiada de alimentos. Este programa se encamina a suplantar la dieta de los niños menores de dos años a través de la distribución directa de los alimentos. Simultáneamente, se pretende asignar y repartir cupones a madres embarazadas y lactantes para adquirir los productos seleccionados (pastas alimenticias con proteínas y mezclas vegetales). Así, se considera que al mejorar la condición de la madre, se mejora, por lo tanto, la del niño. Finalmente, tanto en el campo como en la ciudad se crearán centros de atención integral al preescolar con servicios mínimos de salud y educación.

La magnitud de los recursos comprometidos - tanto internos como externos - y el entusiasmo con que el Gobierno ha abordado estos programas son elementos fundamentales para alcanzar las metas propuestas. Es de esperarse que en una evaluación futura el resto de países deduzca del caso colombiano antecedentes valiosos en materia de planificación social.

RESEÑA DEL TRABAJO PRESENTADO POR LA JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION DEL ECUADOR. "EXPERIENCIAS EN LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS EXCEPCIONALES DE BALANZA DE PAGOS"

La primera parte del documento presenta una visión global sobre el desenvolvimiento institucional de la planificación en el Ecuador. Comenzando con el "Plan Estrada" en 1933, se comenta cómo el Gobierno Central ha venido adaptando paulatinamente diversos consejos, corporaciones e institutos de fomento hasta llegar a la creación de la Junta Nacional de Planificación - JUNAPLA - en 1954. La Junta, como máximo organismo en materia de planificación, ha realizado importantes estudios de diagnóstico sobre la situación social y económica del país. Además, ha elaborado los diversos planes y estrategias de desarrollo tanto globales como sectoriales. La segunda parte está dedicada a analizar brevemente las experiencias más notables en materia de política económica, dejando entrever el fuerte impacto de las coyunturas externas sobre el desenvolvimiento de la economía nacional. Se destacan los períodos de apogeo y decaimiento en la industria del cacao, la importancia para el Ecuador de la apertura del Canal de Panamá, la bonanza financiera con el banano a partir de 1950 y, recientemente, la expansión económica en base al petróleo.

Respecto al plan integral de transformación y desarrollo (1973-1977) se mencionan los principales problemas socioeconómicos del Ecuador y las posibles alternativas de solución tendientes a reorientar la sociedad para que deje de ser "económicamente subdesarrollada, socialmente injusta y políticamente dependiente". De su evaluación reciente se nota como el PIB creció a una tasa media anual de 12.2% durante el período 1973-1975, superior en algo más del doble a lo registrado en la década del sesenta. Esto permitió que el producto per cápita pasara de 240 dólares en 1970 a 315 dólares en 1975.

En relación a los índices de cumplimiento de las metas sectoriales, todos los sectores ofrecieron una amplia expansión llegando a una equivalencia promedio del 106%. La inversión pública creció en un 24% anual y la inversión privada en un 22%, lo cual permitió la creación de 160 nuevas industrias fabriles. De igual modo, vale la pena destacar que gracias a los recursos extraordinarios provenientes del petróleo, el aparato productivo se expandió significativamente, las importaciones de bienes de capital alcanzaron montos considerables y el gobierno se encontró con una coyuntura favorable para fortalecer las instituciones de crédito e iniciar obras de gran envergadura. Todo esto se refleja en importantes proyectos de infraestructura física en materia de electricidad, carreteras, riego, aeropuertos, puertos y telecomunicaciones. Sin embargo, a pesar que los indicadores económicos muestran tendencias favorables y que se han producido progresos en la distribución del ingreso, el órgano de planificación considera necesario intensificar los esfuerzos en este campo.

En lo que respecta al empleo el documento señala que "durante el período 1973-1975 se crearon 148 633 puestos de trabajo, que significa un crecimiento equivalente al 2.7% anual, inferior a lo establecido como meta en el plan integral de desarrollo (3.8% anual) e inferior a la tasa de crecimiento de la población (3.4% anual), y a la tasa de crecimiento de la población económicamente activa".^{1/} Debe señalarse sin embargo, que en este campo también se han realizado importantes progresos en cuanto al cumplimiento de las metas del Plan.

Al final, el documento de JUNAPLA incluye cinco anexos como referencia para la creación de un sistema nacional de planificación. Para terminar, se destacan los esfuerzos recientes del Gobierno Central por evaluar y conocer en detalle el cumplimiento de las metas propuestas en el plan. Esta labor de seguimiento permitirá en un futuro próximo reacondicionar el gasto e introducir las modificaciones necesarias.

RESEÑA DEL TRABAJO PREPARADO POR LA OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL DE CHILE - ODEPLAN - "UNA EXPERIENCIA DE DESARROLLO SOCIAL"

El trabajo de ODEPLAN constituye un amplio análisis sobre las condiciones actuales de los sectores sociales y sus perspectivas para las próximas décadas a partir de las reformas de carácter redistributivo introducidas por la Junta de Gobierno. Desde el punto de vista del diagnóstico se comentan las principales características del Mapa de Extrema Pobreza el cual se basó en los datos del XIV Censo de Población y III de Vivienda realizados en abril de 1970. El censo permitió obtener información acerca de la calidad de bienes y servicios en materia de vivienda, educación y equipamiento del hogar. Al aplicar estos criterios, el universo de la extrema pobreza alcanzó el 22.96% de la población del país. Además, con el fin de actualizar y complementar su información, en el mes de julio de 1976 se inició en

^{1/} Junta Nacional de Planificación, La experiencia ecuatoriana en los últimos años. Reunión de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y del Caribe, Caracas 1976, p. 22.

Chile la confección de la Encuesta Demográfica Socioeconómica, la cual incluye indicadores respecto a la fuerza de trabajo, desocupación, educación, vivienda, salud, ingreso y ahorro regional per cápita.

Teniendo en cuenta el Gobierno de que una de las causas principales de la pobreza extrema radicaba en la ineficiente asignación de los recursos que se destinaban al área social, diseñó estrategias específicas para los diferentes sectores con el ánimo de impulsar su desarrollo social concordante con el desarrollo económico de manera de eliminar las desigualdades extremas. En este sentido, el resto del documento se detiene a explicar los objetivos y metas en el área de la salud, educación, empleo y vivienda para los próximos 25 años. Para todos estos sectores se destaca la intención de eliminar las distorsiones que impiden la movilidad de los recursos, reducir la regresividad de ciertos instrumentos de carácter fiscal y asegurar la igualdad de oportunidades a todos los chilenos. Dentro de estas nuevas políticas dos de ellas merecen especial atención. La primera se circunscribe al área de la salud y se relaciona con el Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (CONPAN) creado en 1974. Este Consejo tiene a su cargo los programas de alimentación complementaria a través de la distribución gratuita de alimentos a niños de 0 a 6 años, nodrizas y embarazadas. Gracias a este programa se está cubriendo al 95% de los lactantes de 0 a 2 años, al 85% de los preescolares (2 a 6 años) y al 80% de las embarazadas y nodrizas. También se cuenta con un programa de investigación tendiente a aumentar la producción nacional de nutrientes de alto valor alimenticio, indispensables para una mejor nutrición de la población. Por último, el programa de jardines infantiles en las áreas de mayor pobreza ejerce una acción directa sobre el niño en el campo de la nutrición, educación y salud.

La segunda política se refiere al Programa del Empleo Mínimo el cual ofrece antecedentes valiosos para el resto de países enfrentados a coyunturas ocupacionales similares. Tal como lo definió el Gobierno, "el Programa del Empleo Mínimo consiste en una medida de corto plazo para abordar el problema coyuntural del desempleo, constituyendo un subsidio momentáneo, mientras la economía recupera sus niveles normales de actividad dirigido a solucionar en parte las dificultades que la falta de trabajo provoca en las familias de más bajos ingresos".

Desde un comienzo tuvo la gran virtud de cubrir a la mayoría de las regiones del país beneficiando a las personas en extrema pobreza. Debido a su ágil y estricto control administrativo las vacantes fueron llenadas por quienes más las necesitaban. Este hecho vale la pena destacarse por cuanto uno de los principales problemas de estos programas de erradicación de la pobreza radica precisamente en la repartición de los beneficios y en el manejo de los mismos por parte de los organismos estatales. En este sentido, la concepción misma del programa predeterminó los llamados grupos focales. De antemano, se excluyeron a aquellas personas con mayores posibilidades de encontrar empleo alternativo en otras ocupaciones tanto en el sector público como privado. Así, pues, los requisitos exigidos por el programa del empleo mínimo y la naturaleza misma de las obras realizadas por los trabajadores restringió casi por completo las posibles filtraciones en favor de estratos superiores.

La selección de los grupos focales generalmente se hace en base al nivel de ingreso, categoría ocupacional, insumos complementarios como tierra, vivienda, capital de trabajo, etc. En la práctica, estos indicadores difícilmente excluyen a los "no necesitados" haciendo, por lo tanto, que el efecto neto se vea bastante reducido en muchos casos. Para evitar esto el empleo mínimo se concibió de tal manera que sólo podía ser usufructuado por los más necesitados. En ningún momento se convirtió en un subsidio gratuito y sin ninguna compensación. A pesar de que en general no se crearon obras de magnitud para mostrar las bondades de la política, el impacto y la gran cantidad de obras y trabajos en favor de la comunidad constituyen una buena muestra de su eficacia e indiscutible beneficio social.

RESEÑA DEL TRABAJO PRESENTADO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION DEL PERU: "EL DESARROLLO SOCIAL Y LA PLANIFICACION EN EL PERU"

Desde un comienzo, el proceso revolucionario del Perú se propuso como meta fundamental el alcanzar un mayor desarrollo económico acompañado de profundos cambios en su estructura social. Dentro de esta estrategia de crecimiento con redistribución, la planificación social ha adquirido una nueva orientación al definírsela como un medio coadyuvante de los cambios que requiere la realidad socioeconómica y política del país. Frente a esta concepción, el Plan Tupac-Amaru para el período 1977-1980 le asigna a la planificación social una función prioritaria como herramienta de apoyo para la realización de las transformaciones estructurales en procura de una sociedad más igualitaria.

Respondiendo a los anteriores objetivos, el Gobierno revolucionario ha alcanzado significativos avances especialmente en el campo de la Reforma Agraria, la reforma de la Empresa a través de la creación de la comunidad laboral, la creación del sector de propiedad social y la reforma de la educación.

En el campo de la Reforma Agraria se destaca la expropiación de 8 724 700 hectáreas, favoreciendo con esta medida a 294 000 familias campesinas. Del total de hectáreas adjudicadas, un 35% correspondió al sistema de cooperativas, un 20% a las sociedades agrícolas de interés social (son unidades económicas que combinan cooperativas de producción y servicios con comunidades campesinas) y solamente se adjudicó a personas particulares un 7%. El resto correspondió a comunidades campesinas, grupos de campesinos y empresas de propiedad social. A pesar de estos significativos avances en relación al régimen de propiedad y trabajo de la tierra, el gobierno reconoce que queda aún mucho por hacer en cuanto a las relaciones de intercambio entre el medio rural y urbano.

Respecto a la reforma de la Empresa, el principal logro ha sido la participación patrimonial por parte de la comunidad laboral como mecanismo redistributivo del ingreso. Dentro de este esquema de participación se ha reconocido alrededor de 4 000 comunidades laborales que abarcan aproximadamente 304 000 trabajadores, distribuidos en la industria (90.4%) pesquería (6.3%) minería (2.1%) y telecomunicaciones (1.2%).

En relación al sector de propiedad social éstas buscan la acumulación social del excedente y la participación plena de los trabajadores en la dirección, gestión y beneficios de la empresa. Desde la instauración del sector de propiedad social, se han creado cuatro importantes empresas y alrededor de 100 se encuentran en formación o en fase de estudio. Es importante destacar que este tipo de empresas canalizan gran parte de su producción a satisfacer el consumo de la mayoría de la población con el objeto de facilitar el proceso de industrialización y las economías de escala. En el campo de la educación el documento elaborado por el Instituto Nacional de Planificación del Perú, destaca como la población matriculada se ha incrementado en un 30%, el analfabetismo se ha reducido en un 23% y se ha extendido considerablemente la educación no formal a vastos sectores de la población. Las iniciativas alentadas por el Gobierno del Perú constituyen, sin lugar a dudas, valiosas referencias para el resto de países por lo que será de especial interés analizar en detalle su actual desenvolvimiento y el impacto sobre variables como empleo, tecnología, participación de los factores productivos, producción y en especial la distribución de los beneficios del desarrollo.

RESEÑA DEL TRABAJO PRESENTADO POR LA OFICINA CENTRAL DE COORDINACION
Y PLANIFICACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA:
"EXPERIENCIAS EN DESARROLLO REGIONAL Y URBANO EN VENEZUELA"

El trabajo de CORDIPLAN muestra una vez más cómo la mayoría de los países de América Latina han recorrido senderos similares en su proceso de desarrollo.

Los desequilibrios económico-sociales y particularmente espaciales han influido para que a partir de la institucionalización de la planeación en Venezuela (diciembre de 1958) uno de los rasgos más característicos de este proceso haya consistido en hacer de la planificación regional un componente integral de la planificación económica nacional. En este sentido, el actual V Plan de Desarrollo le asigna a la variable espacial una alta prioridad y la articula al resto de políticas mediante una amplia gama de instrumentos fiscales, administrativos, legales e institucionales.

Dentro del nuevo esquema de regionalización de Venezuela es importante comentar la utilización de algunas herramientas de especial significado para el resto de países de América Latina. En primer lugar, la Constitución Nacional establece que "la ley de presupuesto debe contener una partida conocida con el nombre situado constitucional que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, la cual no podrá ser menor del 15% del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y que debe ser repartida: el 30% por partes iguales y el 70% restante de acuerdo a la población de cada entidad federal según los resultados del último censo".^{1/}

^{1/} CORDIPLAN, Experiencias en desarrollo regional y urbano en Venezuela. Reunión de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y del Caribe, Caracas, 1976.

Como se puede apreciar, esta disposición automática de carácter fiscal capacita ampliamente a las diferentes regiones para llevar a cabo programas básicos de índole social y económica que permitan reducir las disparidades, organizar el espacio nacional, integrar las regiones y atenuar la dependencia del centro. Para una mayor coherencia el Estado asigna una alta prioridad a los programas en vivienda y en especial la rural, acueducto y cloaca, edificaciones médico-asistenciales, educación, equipamiento y desarrollo de las comunidades marginales.

Además, la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del situado constitucional dispone que las entidades federales incorporen en su presupuesto una partida denominada situado municipal, la cual debe ser no menor del 10% de la porción del situado constitucional para ser distribuido entre los Concejos Municipales. Esto con el objeto de solucionar en el mediano plazo las necesidades más apremiantes de las ciudades marginales. Así, al municipio - cédula básica de las relaciones campo-ciudad, se le dota de recursos extraordinarios para desarrollar un papel más activo en la regulación del flujo migratorio, participación a través de la pequeña industria e integración de vastas regiones rurales.

En resumen, el documento de CORDIPLAN desde el punto de vista informativo es un valioso aporte para el resto de oficinas de planificación. En él se condensa el firme propósito del Gobierno Venezolano por hacer de la planificación regional un instrumento vital de la democracia participativa.

La alta participación del Estado Venezolano dentro de la inversión total y los cuantiosos recursos petroleros que ingresan al Fisco, son variables "sui generis" en el ámbito latinoamericano. Por este motivo, es de esperarse que en estudios posteriores se pueda tener una visión más completa de la actual política sobre el tema de la descentralización industrial y la capacidad del Estado Venezolano para alcanzar una distribución espacial más equitativa en el orden social y económico.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

Textos del Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social

Siglo XXI
Editores

Jesús González Montero
A. Pérez García,
F. León Delgado, J. Olivares Díaz,
H. Calderón Luna, D. Astori Saragosa,
S. Figueroa Tomic, T.R. Lee

Acaba de aparecer el Primero de los dos volúmenes de esta obra que cristaliza el esfuerzo de varios años de investigación del ILPES en el campo de la Planificación del Desarrollo Agropecuario. El Segundo aparecerá en el curso del mes de octubre del presente año.

Antecedentes Generales

La formulación y administración de una política planificada de desarrollo agropecuario es un trabajo interdisciplinario, en el que normalmente participan economistas generales y agrarios, ingenieros agrónomos, civiles y forestales, médicos veterinarios, administradores públicos, sociólogos, científicos políticos, geógrafos, etc. De allí que este texto contenga conceptos vinculados a cada una de estas disciplinas y que proponga un lenguaje y un enfoque que haga posible la integración de las diversas disciplinas.

Como es sabido la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y, en particular, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), son depositarios de una larga experiencia sobre planificación del desarrollo. La vinculada a lo agropecuario empieza con las primeras labores de asesoramiento a los países al comienzo de los años cincuenta. Prácticamente no hay país de América Latina en el cual no hayan estado presentes la CEPAL o el ILPES.

El doctor Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de la CEPAL, primero, y director del ILPES, después, como asimismo el actual secretario ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, han tenido una preocupación permanente por el desarrollo agropecuario de América Latina. Ambos le han asignado mucha importancia a la necesidad de reflexionar seriamente sobre la experiencia vivida, enriquecerla con nuevos aportes y ponerla al servicio de las personas y organismos vinculados al desarrollo agropecuario en los diferentes países de la región.

Esta publicación, es así resultado del conocimiento acumulado en materia de desarrollo agropecuario a través de las actividades de asesoramiento y capacitación, así como de cuatro años de trabajo de un calificado grupo de profesionales.

Al diseñar su contenido y estructura, se tuvo el propósito de lograr textos utilizables en las actividades de capacitación que es preciso realizar en nuestros países. Se espera con ello llenar un vacío del que hay conciencia entre los profesionales que trabajan en la planificación del desarrollo agropecuario.

El problema de la planificación del desarrollo agropecuario se examina en forma amplia. Sin embargo el contenido del texto en cierta medida desborda lo agropecuario, pues incluye un conjunto de definiciones y metodologías aplicables a la planificación global o a la de otras ramas de actividades.

Algunas consideraciones sobre los aportes del texto

El texto no presta una atención detallada al empleo de las técnicas de formulación de una política planificada, por cuanto son conocidas por los profesionales y existen numerosas publicaciones especializadas sobre el particular. Desarrolla, en cambio, un enfoque y una metodología para la definición de políticas planificadas de desarrollo agropecuario y para el establecimiento de los respectivos sistemas y procesos.

Los siguientes pueden considerarse como los aportes principales del texto:

a) Un enfoque para América Latina

Considerando las variadas situaciones que presentan los países de América Latina, se plantea un enfoque flexible y se sugieren diversos sistemas de planificación utilizables según sea la estabilidad y apoyo político, el modelo de desarrollo agropecuario, la dimensión territorial, el desarrollo relativo del sistema de planificación nacional y la capacidad operativa de la administración pública y agentes privados de cada país en particular.

La especificidad de este texto para América Latina no excluye la posibilidad de su uso en otras regiones del mundo, con mayores o menores adaptaciones.

b) Empleo del enfoque de sistemas

Para analizar la realidad agropecuaria y para construir el sistema encargado de conducir y regular su desarrollo, se utilizó el enfoque de sistemas, mediante el cual se rompen las limitaciones impuestas por la concepción contable del "sector agropecuario". Se concibe el desarrollo agropecuario en sus múltiples interrelaciones con las otras ramas de actividad de la economía, a fin de dar respuesta a la complejidad de los problemas actuales. De esta forma se fue delineando lo que en el texto se llama el "sistema agropecuario". Este lo integran cuatro subsistemas de actividades: las productivas prediales, las de apoyo a estas últimas, las de mejoramiento de las condiciones de vida rural y las de conducción y regulación. El conjunto de estas actividades producen efectos sobre la producción, el empleo, el ingreso, el bienestar de los habitantes rurales,

la localización de las actividades, la destrucción o la conservación de los recursos naturales renovables, etc.

Un enfoque de esta naturaleza contribuirá a conocer mejor la estructura y funcionamiento del sistema agropecuario, y a integrar la planificación de las diferentes actividades de la sociedad dentro de la política global de desarrollo.

c) Caracterización de los mecanismos de una política planificada de desarrollo como un conjunto armónico

La concepción, aplicación y progresivo perfeccionamiento de un sistema de planificación tal como se presentan en el texto, están destinados a asegurar la viabilidad y continuidad del sistema, la vigencia de la política planificada y la armonía interna de cada componente, de manera de lograr la máxima eficiencia del sistema y la progresiva automatización del proceso de planificación.

d) Análisis del funcionamiento del Estado y del papel de los agentes

Todos los estados han intervenido siempre en una u otra forma en el proceso de conducción y regulación del desarrollo agropecuario.

Sobre este particular el texto aborda aspectos metodológicos relacionados con la acción del Estado y con la identificación de los problemas que se presentan cuando se quiere lograr una participación más adecuada y adelanta recomendaciones adaptables a las diferentes condiciones de los países de América Latina.

e) Aspectos regionales y espaciales

La distribución espacial de las actividades, así como la planificación regional, tienen especial sentido en el caso agropecuario. Las actividades productivas, las de apoyo y las de mejoramiento del medio rural están distribuidas a través de todo el territorio de un país y hasta ellas debe llegar la acción de los agentes públicos. Para ello es indispensable prestar atención al desarrollo de una estrategia espacial y a la organización de un sistema de planificación regional capaz de materializar la descentralización de las actividades del Estado y de enriquecerlas con los aportes que vienen desde las regiones. En muchas ocasiones, estos aspectos han estado ausentes en las definiciones de las políticas planificadas de desarrollo agropecuario.

Publicaciones complementarias

Esta publicación constituye una parte del material elaborado por el Programa de Planificación Agropecuaria del ILPES. Varios de los capítulos que la integran son síntesis de investigaciones detalladas.

Para ampliar ciertos aspectos tratados en el texto, como para abordar otros no incluidos en el mismo, se prepararon trabajos específicos cuyos temas más importantes son: la planificación agropecuaria anual, planificación agropecuaria regional, generación de proyectos de inversión en el

proceso planificado de desarrollo agropecuario, proposiciones para una reforma de la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria, etcétera.

Participantes

El texto es el resultado de un esfuerzo interdisciplinario en el que participaron profesionales con experiencias afines o complementarias. Algunos capítulos o partes fueron responsabilidad de uno o más de los autores; sin embargo, ellos contaron con los aportes y comentarios de los demás. Por otra parte, a medida que se avanzaba en forma simultánea en los diferentes temas, se iba estructurando y haciendo más coherente el enfoque del texto.

El Programa de Investigación que dio origen al presente texto contó desde sus inicios con la participación de los señores Jesús González Montero, Antonio Pérez García, Francisco León Delgado y José Olivares Díaz. Posteriormente, y por plazos diferentes, otros profesionales hicieron importantes aportes. Cabe señalar a los señores Hernán Calderón L., Danilo Astori S., Sergio Figueroa T., Terence R. Lee, Martin H. Yeh, Dardo Segredo y Archibaldo R. Ritter.

La dirección de este trabajo así como la preparación final del mismo que le dio unidad y coherencia, estuvo a cargo del señor Jesús González Montero.

En esta tarea contribuyeron con su opinión muchos profesionales de todos los países de América Latina. De allí que resulta imposible mencionarlos para expresarles la gratitud que se merecen. Sin embargo, hay que destacar los valiosos comentarios finales de los señores Sergio Molina S. y Hugo Trivelli F.

El desarrollo de la investigación fue posible gracias a la contribución financiera conjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Gobierno de Canadá, a través de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) y del Gobierno de los Países Bajos.

Contenido del texto

La obra se compone de tres partes básicas. La primera aborda los conceptos generales sobre la Planificación del Desarrollo Agropecuario. La segunda parte desarrolla el Diagnóstico Agropecuario. Finalmente la tercera parte se preocupa de la Formulación de la Política Planificada del Desarrollo Agropecuario.

La primera parte presenta los aspectos generales de un concepto de sistema y proceso de planificación del desarrollo agropecuario que se estima adecuado a las realidades latinoamericanas, y cuyas tesis centrales se detallan y complementan en las partes siguientes.

Analiza en forma breve los rasgos fundamentales de las actividades agropecuarias en América Latina, examina cómo estas características condicionan la planificación de su desarrollo, y propone un enfoque capaz de analizar su múltiple y compleja realidad. Este enfoque, con la ayuda de la

teoría de sistemas, hace posible la delimitación y la descripción más completa de la realidad que se analiza y que se desea desarrollar; permite por otra parte, lograr un avance sustantivo en el conocimiento y en la transformación de las actividades productivas agropecuarias en América Latina.

Además, tras mencionar brevemente las características de la acción del estado en el desarrollo agropecuario, elabora los conceptos fundamentales del sistema y del proceso de planificación y las modalidades que éstos pueden adquirir, concluyendo con la caracterización de los sistemas de planificación agropecuaria utilizables en América Latina. Sus conclusiones se sintetizan en la proposición de modelos de referencia, para el establecimiento y perfeccionamiento de sistemas de planificación. Estos modelos constituyen guías para que cada país determine su propio modelo a largo plazo, tomando en cuenta las características específicas y las circunstancias de su propio desarrollo agropecuario.

La segunda parte se refiere a las actividades de diagnóstico. Aunque en la práctica se realizan simultáneamente con las de formulación, control de la ejecución y evaluación y reformulación, pueden, desde un punto de vista lógico, ser consideradas como la etapa inicial del proceso de planificación y de cada mecanismo particular.

En el texto se considera la diagnosis como parte de un proceso de planificación a través del cual un gobierno encauza el desarrollo nacional - y el del sistema agropecuario en particular - de acuerdo con la normatividad que le es propia y a la que debe el apoyo otorgado por la comunidad. El propósito central del diagnóstico, en este caso, lo diferencia de aquellos que se realizan con fines académicos. El conocimiento obtenido por la diagnosis sirve para que la acción estatal, con los medios que le son privativos, influya sobre el desarrollo de las actividades agropecuarias en un momento histórico determinado. Cuando la diagnosis tiene fines académicos, en cambio, puede realizar investigaciones que no estén estrechamente vinculadas a las contingencias inmediatas y que no consideren preferentemente cuales son los mecanismos de política necesarios para modificar las situaciones estudiadas.

El propósito pragmático con que se realiza la diagnosis para la planificación le da matices especiales, pues debe examinar preferentemente los aspectos más vinculados al cumplimiento de los objetivos de la política agropecuaria inmediata y futura, aun cuando dichos aspectos hayan carecido de importancia en el pasado. Su intencionalidad y su carácter gubernamental no deben eximirla de aplicar con rigor una metodología científica en la selección y prueba de las hipótesis y en la elaboración de los moldes y fórmulas que sirven para explicar los problemas y señalar las principales soluciones.

En la tercera parte se aborda la formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario, que constituye la segunda actividad del proceso. Se hace destacando especialmente la política de mediano alcance, con las referencias que procedan acerca del largo plazo.

El capítulo con que se inicia esta tercera parte es una introducción general en la que se señalan los mecanismos que deberían utilizarse en el largo y mediano plazo y se presentan en forma general los criterios y métodos para formularlos.

En los capítulos restantes se detallan los aspectos específicos de la formulación de cada uno de los mecanismos que integran los planes de largo o mediano plazo: objetivos, estrategias y mecanismos instrumentales - políticas, programas, proyectos y organización de la administración pública para el desarrollo agropecuario; se consideran también el financiamiento del desarrollo agropecuario y la planificación agropecuaria regional.

A continuación se presenta una síntesis del contenido de la Obra:

Volumen I - En circulación

PRESENTACION

PRIMERA PARTE: CONCEPTOS GENERALES SOBRE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO: CARACTERISTICAS DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS QUE INFLUYEN SOBRE LA PLANIFICACION DE SU DESARROLLO EN AMERICA LATINA

I. ALGUNOS ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROCESO DE DESARROLLO AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA

- A. Las condiciones precoloniales
- B. La colonización en los siglos XVI y XVII
- C. El desarrollo de las exportaciones agropecuarias a fines de la Colonia y en el primer siglo de la Independencia
- D. Consolidación y disminución del ritmo de las exportaciones y auge del consumo interno

II. CARACTERISTICAS BASICAS DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS

- A. El proceso de producción
- B. La estructura empresarial
- C. La estructura ocupacional y los mercados de trabajo
- D. Las actividades productivas agropecuarias en el proceso general de desarrollo

III. EL PROCESO DE MODERNIZACION AGROPECUARIA

- A. Las plantaciones
- B. Las grandes haciendas orientadas a la producción para el consumo interno
- C. Las medianas explotaciones con trabajadores asalariados
- D. Las pequeñas explotaciones basadas en el trabajo familiar
- E. Las estancias ganaderas y la producción pecuaria confinada

- F. Las formas de producción surgidas de los procesos de reforma agraria

IV. ELEMENTOS CONDICIONANTES DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO Y CONVENIENCIA DE UN ENFOQUE DE SISTEMAS

- A. Condiciones que enfrenta la planificación del desarrollo agropecuario
- B. Conveniencia de utilizar un enfoque de sistemas para la planificación del desarrollo agropecuario

CAPITULO SEGUNDO: LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

I. NECESIDAD DE PLANIFICAR EL DESARROLLO AGROPECUARIO

- A. Transformación de la intervención estatal latinoamericana en la agricultura y en la ganadería
- B. Necesidad de planificar la intervención

II. CONCEPTO, SISTEMA Y PROCESO DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

- A. Concepto de planificación
- B. El sistema de planificación agropecuaria
- C. El proceso de planificación del desarrollo

III. MODALIDADES DE LA PLANIFICACION AGROPECUARIA

- A. Integración al sistema nacional de planificación
- B. Delimitación del campo de la planificación agropecuaria
- C. Grado de coacción
- D. Amplitud geográfica
- E. Modalidades del proceso
- F. Perspectiva temporal

IV. SISTEMA DE PLANIFICACION AGROPECUARIA UTILIZABLE EN AMERICA LATINA

- A. Principales factores a tener en cuenta para definir los sistemas de planificación agropecuaria utilizables en la región
- B. Modelos de referencia para sistemas de planificación agropecuaria en América Latina
- C. Dos ejemplos de sistemas de planificación agropecuaria utilizables en los países de la región: uno mínimo y otro intermedio

SEGUNDA PARTE: EL DIAGNOSTICO AGROPECUARIO

CAPITULO PRIMERO: OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS GENERALES DEL DIAGNOSTICO

I. ALGUNOS CONCEPTOS INTRODUCTORIOS

II. OBJETIVOS DE LA DIAGNOSIS

- A. Descripción y explicación de las estructuras, el funcionamiento y las tendencias del sistema agropecuario

- B. Conocimiento de los aspectos favorables y de las deficiencias básicas en el funcionamiento del sistema agropecuario
- C. Pronóstico del funcionamiento del sistema
- D. Determinación de los elementos estratégicos
- E. Encauzamiento y revitalización de la participación
- F. Finalidad didáctica de la diagnosis

III. CARACTERISTICAS DEL ANALISIS

- A. Método de análisis
- B. Modelo normativo
- C. Intencionalidad del diagnóstico
- D. Período y año base
- E. Análisis espacial y regional
- F. Grado de profundidad del diagnóstico global
- G. Diferentes tipos de diagnóstico

CAPITULO SEGUNDO: PRINCIPALES ASPECTOS METODOLOGICOS DE LA PREPARACION DEL DIAGNOSTICO

I. INTERRELACION Y SECUENCIA DE LAS INVESTIGACIONES

II. EL METODO DE ANALISIS

- A. El análisis global y los análisis específicos
- B. La información necesaria para la diagnosis

III. EL ANALISIS GLOBAL

- A. El diagnóstico global del sistema agropecuario
- B. Análisis del marco institucional del diagnóstico global

IV. EL APORTE DE LOS DIAGNOSTICOS ESPECIFICOS

- A. Necesidad de los diagnósticos específicos
- B. Tipos de diagnósticos específicos
- C. Metodología de los diagnósticos específicos
- D. Ventajas de los análisis específicos
- E. Aporte de los diagnósticos específicos al diagnóstico global y a la interpretación del desarrollo agropecuario

Volumen II - Entrará en circulación en el mes de Octubre de 1977

TERCERA PARTE: LA FORMULACION DE LA POLITICA PLANIFICADA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

CAPITULO PRIMERO: ASPECTOS Y METODOS GENERALES DE LA FORMULACION

I. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLITICA PLANIFICADA DE DESARROLLO

II. FINALIDADES U OBJETIVOS DE LA FORMULACION

- A. Dar una perspectiva a la conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario

- B. Otorgar coherencia, eficiencia y un nivel aceptable de riesgo a la política planificada
- C. Dar a conocer las orientaciones y la vía escogida para impulsar el desarrollo
- D. Proporcionar bases para el control de la ejecución y para la evaluación y reformulación de la política

III. MODALIDADES DE LOS MECANISMOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

- A. El largo plazo
- B. El mediano plazo

IV. METODOS Y TECNICAS DE FORMULACION

- A. Aspectos generales de los métodos de formulación para el mediano plazo
- B. Principales etapas de la formulación
- C. La planificación en volumen y en valor
- D. El uso de modelos matemáticos en la formulación

CAPITULO SEGUNDO: DETERMINACION DE LOS OBJETIVOS Y FORMULACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

- A. La determinación de los objetivos en la planificación del desarrollo agropecuario
- B. La formulación de la estrategia

CAPITULO TERCERO: LA FORMULACION DE LAS METAS

I. INTRODUCCION

II. CONCEPTOS BASICOS

- A. El concepto de meta
- B. La formulación de las metas en el proceso de planificación agropecuaria
- C. La formulación de las metas como aplicación de un conjunto de técnicas de proyección
- D. Formulación de algunas metas fundamentales
- E. Criterios de selección

III. LAS METAS DE DEMANDA Y DE OFERTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

- A. Características generales del procedimiento de formulación
- B. Proyecciones de la demanda
- C. Proyecciones de la oferta
- D. Compatibilización entre las proyecciones de la demanda y la oferta

IV. LA FORMULACION DE OTRAS METAS

- A. Metas de recursos productivos y tecnología para el sistema agropecuario
- B. Las metas de comercio exterior agropecuario

C. Las metas de ingreso agropecuario

CAPITULO CUARTO: FORMULACION DE LAS POLITICAS

I. LAS POLITICAS AGROPECUARIAS. CONCEPTO Y ASPECTOS GENERALES DE SU FORMULACION

- A. Políticas: diversas acepciones del término y análisis del concepto
- B. El concepto de políticas agropecuarias
- C. Tipos de políticas agropecuarias
- D. Secuencia general de formulación de las políticas agropecuarias

II. LAS POLITICAS DE RECURSOS Y TECNICAS DE PRODUCCION

- A. Finalidades generales
- B. Principales características
- C. Definición de estas políticas

III. LAS POLITICAS ECONOMICAS

- A. Efectos de estas políticas
- B. Principales características
- C. La definición de las políticas y de sus instrumentos

IV. LAS POLITICAS DE REFORMA DE LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL

- A. Introducción
- B. La formulación de las políticas de reforma de la estructura empresarial
- C. Principales instrumentos

V. POLITICAS DE MOVILIZACION SOCIAL

- A. Antecedentes generales
- B. La formulación de la política de movilización social
- C. Los instrumentos de la política de movilización social

CAPITULO QUINTO: LOS PROGRAMAS Y LOS PROYECTOS

INTRODUCCION

I. LOS PROGRAMAS

- A. Consideraciones generales
- B. Selección de los programas que serán utilizados en un proceso de planificación
- C. La formulación de los programas

II. LOS PROYECTOS

- A. Consideraciones generales sobre los proyectos, el proceso de inversión y la planificación del desarrollo agropecuario
- B. La acción planificada sobre el proceso de inversión

CAPITULO SEXTO: LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA AGROPECUARIA

I. SIGNIFICADO DE LA REFORMA EN EL MARCO DE UNA POLITICA PLANIFICADA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

- A. Necesidad de cambiar la normatividad administrativa vigente
- B. La formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario y la nueva normatividad administrativa

II. ASPECTOS GENERALES DE LA FORMULACION

- A. Las finalidades de la reforma
- B. Análisis de las condiciones generales de viabilidad de las reformas
- C. El alcance de las reformas

III. EL CONTENIDO INSTRUMENTAL DE LA REFORMA

- A. Generalidades
- B. Los instrumentos

CAPITULO SEPTIMO: EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

I. EL FINANCIAMIENTO COMO MECANISMO INSTRUMENTAL DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA

- A. Nociones básicas sobre el proceso de financiamiento
- B. Principales características del financiamiento como mecanismo instrumental

II. CRITERIOS FUNDAMENTALES PARA LA PLANIFICACION FINANCIERA DEL SISTEMA AGROPECUARIO A MEDIANO PLAZO

- A. Análisis de la participación del sistema agropecuario en el esquema de flujos financieros
- B. La función del sistema agropecuario en el proceso de acumulación
- C. La determinación de los usos y las fuentes de fondos para el sistema agropecuario
- D. La compatibilización entre los usos y las fuentes de fondos

CAPITULO OCTAVO: LA PLANIFICACION AGROPECUARIA REGIONAL

I. LA PLANIFICACION REGIONAL EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

- A. Orígenes de los conceptos sobre desarrollo y planificación regional
- B. La planificación regional en el marco de la planificación del desarrollo agropecuario
- C. El aspecto regional en la planificación del desarrollo agropecuario
- D. La planificación regional como mecanismo de la planificación del desarrollo agropecuario

II. COMPONENTES DE UN SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACION AGROPECUARIA

- A. La organización de la planificación agropecuaria regional
- B. Determinación de las regiones

III. EL PROCESO DE DESARROLLO AGROPECUARIO REGIONAL

- A. Diagnóstico regional
- B. La formulación de planes regionales
- C. Ejecución, control de la ejecución y evaluación del plan regional

REVISTA DE LA CEPAL NUMERO 3

Primer semestre de 1977

Ha aparecido el Número 3 de la Revista de la CEPAL que dirige el eminente economista latinoamericano, Dr. Raúl Prebisch.

A continuación se presentan reseñas de los principales artículos de la Revista.

LA CONTROVERSIA SOBRE LOS 'FUTUROS' EN LAS NACIONES UNIDAS, por Philippe de Seynes *

En los últimos años se ha desatado una intensa y viva polémica acerca del futuro de la humanidad que ha llevado a construir múltiples 'escenarios de lo inaceptable' y a proponer diversas estrategias para evitarlos. De entre todos los informes conocidos, Los límites del crecimiento alcanzó la difusión más amplia y contribuyó de manera notable a la consolidación del 'movimiento futuroológico'. Pero también las Naciones Unidas han aportado sus propios y distintos escenarios y estrategias, expresados a través de resoluciones como la Estrategia Internacional de Desarrollo y el Nuevo Orden Económico Internacional, orientados a la creación de una sociedad mejor.

Aunque muy necesario, el intento de vincular esos distintos enfoques se ha visto dificultado por la carencia de una teoría integradora que llene el vacío dejado por la erosión de los principales paradigmas - la teoría del equilibrio competitivo general y la marxista - que durante muchos decenios sirvieron para orientar los desarrollos nacionales y las relaciones internacionales. El autor sostiene que un nuevo paradigma de racionalidad global sólo podría construirse sobre la base de un enfoque 'voluntarista', que combinara los fines que surgen de los valores morales y políticos, con el realismo del análisis empírico y la necesidad del consenso internacional.

REFLEXIONES SOBRE EL MARCO CONCEPTUAL DE LA INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA, por Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal **

El Informe de la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano sostiene que "el proceso de integración admite, y hoy requiere, una multiplicidad de enfoques en que los hechos y las orientaciones básicas y permanentes, que encuentran honda raíz en la mejor tradición integracionista, se combinen adecuadamente con las actuaciones innovadoras". En el presente trabajo se trata de aclarar el posible alcance y significado de esta afirmación.

* Director del Proyecto Especial sobre el Futuro (UNITAR).

** G. Rosenthal es Director de la Subsección de la CEPAL en México e I. Cohen es funcionario de la misma.

Un ensayo sobre este tema no está exento de riesgos, pues a pesar de los numerosos estudios publicados durante los últimos años sobre distintos aspectos de la integración económica de Centroamérica, se ha escrito relativamente poco sobre el marco conceptual que ha guiado dicho proceso en el pasado y podría guiarlo en el futuro.

El trabajo se inicia con un breve resumen acerca de los aspectos más salientes de la teoría de la integración - tanto en el campo económico como en el de la ciencia política - para recordar después las circunstancias por las que atravesó hasta ahora el proceso de integración económica centroamericana. Finalmente se sugieren orientaciones de tipo general sobre un enfoque que pudiera contribuir a resolver los múltiples problemas que ese proceso tiene planteados en la actualidad.

DESARROLLO Y POLITICA EDUCACIONAL EN AMERICA LATINA, por Aldo E. Solari ★

Desde la segunda postguerra, y hasta fines de la década de los sesenta predominó en América Latina la idea de que el desarrollo educativo era un factor imprescindible para impulsar con éxito el crecimiento económico y la equidad distributiva. Si bien las opiniones divergían con respecto al nivel que debía promoverse - primario, medio o superior - coincidían todas en que a través del crecimiento del sistema de educación formal se alcanzaría un estado de cosas semejante al que presentaban los países desarrollados que servían como modelos.

Mas, de unos años a esta parte, se comenzó a dudar de la validez de estas afirmaciones sobre las consecuencias económicas y sociales del desarrollo educativo; a partir de entonces, las ideas tradicionales y también las desarrollistas, comenzaron a desmoronarse, y a abrirse paso nuevas utopías que pretenden crear un sistema educativo no formal abierto a todos, igualitario y permanente. El objetivo del artículo es analizar críticamente estas utopías y demostrar que aunque sus propuestas contienen aspectos positivos no pueden servir de fundamento satisfactorio para una reorientación del proceso educativo en América Latina.

LAS EXPORTACIONES EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL: EL CASO DE AMERICA LATINA, por Barend A. de Vries ★★

Las exportaciones han jugado un papel crucial en el crecimiento económico de América Latina. Los países que mejor soportaron la crisis reciente fueron aquellos que habían logrado diversificar sus economías y sus exportaciones - sobre la base de sus anteriores esfuerzos de industrialización - y continuaron estimulando estas últimas. Asimismo, para que puedan enfrentar con éxito la complicada situación externa actual y venidera, derivada del aumento del precio del petróleo, la creciente deuda externa y la presión sobre los recursos de capital disponibles, les será imprescindible mantener o recuperar el vigor de sus exportaciones.

★ Funcionario del ILPES.

★★ Funcionario del Banco Mundial.

Este trabajo analiza en qué condiciones los países de América Latina podrían mantener un balance de pagos viable en un contexto de crecimiento. Más concretamente, las condiciones que harían posible que hacia finales de la presente década estos países aumenten sus exportaciones a una tasa anual de 9 o más por ciento, sus importaciones a una tasa menor y su producto al 7%. Entre las condiciones analizadas destacan la probable evolución de los mercados externos (tanto de los países industrializados como de la región), el papel de las exportaciones de productos agrícolas y mineros, la diversificación de las exportaciones industriales, la política cambiaria y los incentivos a la exportación, los proyectos de sustitución de importaciones, y otras.

POBLACION Y FUERZA DE TRABAJO EN AMERICA LATINA: ALGUNOS EJERCICIOS DE SIMULACION, por Charles Rollins ★

En América Latina no se ha concedido la importancia debida a los problemas derivados del crecimiento de la población, y aunque no se trata de promover un nuevo malthusianismo, conviene destacar los desafíos que enfrentarán los países de la región si en los próximos decenios continuasen las actuales tendencias demográficas. Basta señalar que si así sucediera América Latina sobrepasaría los 700 millones de habitantes a fines de siglo y excedería los 6 000 millones dentro de 100 años, o sea tendría 20 veces más que su población presente y una vez y media más que toda la población actual del mundo.

Este artículo explora algunos aspectos de este proceso en el ámbito continental y en los niveles nacionales y regionales de cuatro países especialmente seleccionados (Argentina, Brasil, El Salvador y Venezuela). A partir de varias proyecciones de población, construidas sobre la base de distintos supuestos de crecimiento, analiza las tendencias demográficas generales (fecundidad, mortalidad, crecimiento de la población) y los cambios en la composición por edad y en la estructura de la fuerza de trabajo. En este último aspecto, el autor subraya que el gran incremento de la población en edad activa mantendrá una enorme presión sobre el mercado de trabajo durante los próximos decenios, fenómeno que acarreará complejas consecuencias económicas, sociales y políticas.

★ Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

SOBRE LA CONCEPCION DEL SISTEMA CENTRO-PERIFERIA, por Octavio Rodríguez *

En sus casi treinta años de existencia, la CEPAL viene realizando un esfuerzo permanente de interpretación del desarrollo de América Latina. La finalidad principal de este artículo es mostrar que ese esfuerzo se ha desplegado a partir de un conjunto de ideas fundamentales, contenidas en los primeros documentos de dicha institución, las cuales, posteriormente, se fueron desdoblando en diversas teorías y propuestas de política en materias tales como relaciones económicas internacionales, industrialización, obstáculos estructurales, inflación y otras. Asimismo, refuta algunas de las críticas que se han hecho al pensamiento de la CEPAL desde una perspectiva ortodoxa para, por último afirmar polémicamente que pese a los esfuerzos desplegados la CEPAL no ha logrado todavía interpretar cabalmente los problemas del empleo, la acumulación de capital y las relaciones sociales.

La Dirección de la Revista espera que nuevos estudios permitan corregir estas fallas y llegar a una teoría general del desarrollo dentro del esquema centro-periferia, teoría que, desde luego, no puede ser solamente económica por la variedad y complejidad de los elementos que intervienen en este fenómeno.

* Consultor de la División de Desarrollo Económico.

ENSAYOS SOBRE POLITICA FISCAL

Federico Julio Herschel

Editorial de Derecho Financiero
Editorial Revista de Derecho Privado
EDERSA. Caracas
21 Madrid - 4

El autor de este trabajo es Federico J. Herschel, funcionario de la Subsección de CEPAL de México y economista que ha realizado importantes contribuciones en el campo de las finanzas públicas y la política fiscal y en general de la política económica.

El material incluido en este volumen (notas, exposiciones, extractos o resúmenes de estudios más largos), se relaciona con la política fiscal. Como se explica en uno de los capítulos, se entiende por fiscal todo lo que corresponde a la acción presupuestaria del gobierno (impuestos, deuda pública, financiación inflacionaria, gastos corrientes, inversiones y también los ingresos por tarifas y egresos de las empresas públicas).

Los escritos fueron preparados en momentos diferentes. Por ello pareció oportuno al autor efectuar - especialmente para este volumen - un análisis crítico, o mejor dicho autocrítico, del tratamiento efectuado en los temas centrales tratados, indicando, además, la forma como los distintos trabajos se relacionan entre sí.

Esta revisión, incorporada en las introducciones de cada capítulo, comprendió una reseña de nuevos aportes a la doctrina fiscal.

Parte considerable de las investigaciones incluidas son de tipo empírico, tratando de cuantificar los efectos producidos por la política fiscal. El autor cree que esta orientación es fundamental para toda la política económica. Las teorías deben servir para interpretar la realidad, para dar un sentido concreto a sus enunciaciones conceptuales. Esa necesidad de aplicar y verificar afirmaciones e hipótesis de la ciencia es aún mayor para nuestros países, que frecuentemente se hallan ante la difícil disyuntiva de emplear teorías que no siempre coinciden con sus características particulares, o elaborar su propia interpretación de la vida económica, camino mucho más arduo de lo que creen muchos "innovadores".

El enfoque general de este volumen ha sido económico; sin embargo y muy particularmente en la política fiscal, se impone un tratamiento interdisciplinario. Los preceptos económicos deben traducirse en normas legales y prácticas administrativas, pero éstas a su vez influyen, en su formulación o ejecución concreta, sobre la economía. Si esta última enunciación apunta hacia una vuelta al concepto tradicional de la ciencia financiera, más importante aún parece al autor la necesidad de retornar a la noción de economía política como "una disciplina más adecuada para el mundo en que

vivimos que la mera economía". La trascendencia que se asigna a este criterio aparece en más de uno de los artículos incluidos en este volumen.

Varios de los trabajos - particularmente los de carácter empírico - se refieren a la Argentina. Sin embargo, su validez no se reduce a un solo país. En lo conceptual muchos problemas en el orden fiscal son comunes a nuestros países, pues también nos son comunes muchos males. Frecuentemente en las introducciones se ha ilustrado esta idea. Por otra parte, los procedimientos aplicados para la verificación empírica, como es obvio, son casi siempre de aplicación general.

El libro está organizado en los siguientes capítulos:

Capítulo I.	Fines y orientación general de la política fiscal
Capítulo II.	Macroeconomía de la política fiscal
Capítulo III.	Gastos públicos
Capítulo IV.	La tributación
Capítulo V.	La función distributiva de la política fiscal y su verificación empírica
Capítulo VI.	Problemas específicos del desarrollo económico y de la reforma fiscal
Capítulo VII.	Política fiscal e inflación
Capítulo VIII.	Aspectos regionales de la política fiscal

Cada una de estas partes aborda con profundidad temas que han constituido y constituyen preocupación fundamental de quienes actúan, estudian o investigan sobre la acción del Estado en la promoción del desarrollo económico y social.

A continuación se reproduce por considerarlo de interés para los lectores del Boletín, la parte correspondiente a la Planificación del Sector Público, del Capítulo III - GASTOS PUBLICOS.

PLANIFICACION DEL SECTOR PUBLICO

1. El sentido de la planificación en los países en proceso de desarrollo

El concepto actual del planeamiento no implica, necesariamente, el control total de la economía nacional por el Estado ni por la propiedad estatal de los medios de producción a la manera de los países socialistas.

Sus alcances en los países de economía mixta no son tan amplios; ni en los países desarrollados, ni en los subdesarrollados. Sin embargo, la idea de la planificación se asocia necesariamente a un papel activo del Estado en el proceso económico.

El nuevo concepto de la planificación en buena medida tiene su punto de partida en el empleo de la dirección estatal durante el período de la segunda guerra mundial. En efecto, si la asignación de los recursos mediante la planificación logró un éxito significativo para la movilización bélica, surge lógicamente la pregunta de si no sería posible utilizar este

procedimiento para los fines de crecimiento o de la mejor asignación de los factores de producción en períodos normales.

A partir de esta idea inicial, los tipos de planeamiento utilizados predominantemente en los países desarrollados y los que se encuentran en proceso de desarrollo, en los años posteriores a la segunda guerra mundial, fueron distintos. En los países desarrollados, con la excepción de Francia, los planes que se elaboraron fueron de carácter global y su objetivo fue el de alcanzar el pleno empleo y eliminar los déficit del balance de pagos, reduciendo al mismo tiempo las presiones inflacionarias. Tal característica puede observarse en los primeros planes o presupuestos económicos elaborados en países como Holanda, Noruega y Suecia.

Frente a este enfoque de planeamiento global, relacionado con las políticas coyunturales, que se tradujo en planes de tipo anual, las modalidades de la planificación en los países en proceso de desarrollo fueron diferentes, respondiendo a las necesidades distintas de dichos países. El problema fundamental estaba constituido por el fenómeno del subdesarrollo. Acelerar o iniciar un proceso de desarrollo en estos casos requería transformaciones fundamentales en las estructuras económicas y sociales difíciles de lograr en el corto plazo. Surgieron así en los países de América Latina planes de desarrollo de mediano plazo (generalmente de 4 a 6 años), que no se limitaban a señalar solamente metas globales de desarrollo y del monto de inversión requerido, sino que fijaban metas sectoriales que precisamente trataban de hacer realidad los cambios estructurales a alcanzar: crear infraestructura, lograr una mayor industrialización y eliminar los estrangulamientos del sector externo.

En la actualidad puede hablarse de un proceso de síntesis. En efecto, los países desarrollados sintieron la necesidad de considerar y prever algunas clases de transformaciones que exigían un horizonte mayor. Por otra parte, los países en proceso de desarrollo observaron que el planeamiento a mediano plazo difícilmente podría concretarse si no se trataba de relacionar las metas contenidas en los planes de desarrollo con las acciones concretas que formaban parte de las políticas de corto plazo, a cargo de los ministerios de economía, de hacienda u organismos similares.

En resumen, existe en la actualidad un concepto más integrado de planeamiento que abarca los distintos horizontes; se piensa así en la necesidad de contar con una estrategia a largo plazo y planes de mediano y corto plazo. Esta revisión conceptual responde en buena parte a un análisis crítico de los logros, pero también de algunos fracasos en la formulación y, más aún, en la ejecución de los planes.

2. El papel del sector público en la planificación

La característica del proceso de planificación en los países de economía mixta imprime rasgos distintos para el sector privado y el público. En el primer caso es de tipo indicativo, ya que en general el Estado no tiene mecanismos de cumplimiento obligatorio para fijar metas en la economía privada. A diferencia de lo anterior, los planes, en principio, son obligatorios para el sector público.

Las consideraciones anteriores exigen que se defina claramente la extensión del sector público. Los criterios que se indicaron anteriormente para definir el gasto público y diferenciarlo del privado, particularmente la discusión acerca de los bienes públicos, pueden representar un punto de partida, pero no son suficientes a los fines de la delimitación del sector público. Desde el punto de vista conceptual debe distinguirse la noción de los bienes públicos, de la producción pública o estatal. En el primer caso se ven ciertas particularidades desde el lado de la demanda. Concretamente, al no funcionar el mecanismo de los precios, el Estado se encarga de la distribución gratuita de determinados servicios (por ejemplo, educación). El Estado toma a su cargo la construcción de una escuela, pero la realización concreta de la obra puede ser encargada a una empresa privada. En cambio en otras circunstancias el Estado tomará a su cargo la producción de un determinado bien para vender los productos en el mercado.

A los fines de la planificación debe destacarse nuevamente que incluimos dentro del concepto del sector público ambas clases de actividades. En la realidad de los países en desarrollo el papel del sector público ha respondido fundamentalmente a la creación de la infraestructura económica y social que se considera prerrequisito del desarrollo económico. Por tanto, y en casi todos los países, los Gobiernos tienen un papel fundamental en la construcción de carreteras, de usinas para la energía, ya que esta clase de obras, por el gran monto de capital requerido, el riesgo que implican y las posibilidades limitadas de alcanzar beneficios significativos en los primeros años, sólo difícilmente podrá ser realizada por la economía privada, a menos que se recurra a una participación decisiva del capital extranjero.

Conjuntamente con esta participación del Estado en la realización de los gastos públicos ha crecido también su papel en los sectores productivos. El origen de esta participación estatal se debe a distintas razones: puede tratarse de industrias o actividades que se consideren estratégicas por ser claves para el desarrollo económico, o por tener un valor de prestigio o por motivos de defensa. En otros casos, se trata de sectores con un alto grado de monopolización, factor este último que, en muchos países ha llevado a la nacionalización de empresas.

La coexistencia del sector público y privado - basada en distintos principios orientadores - plantea el problema de lograr la consistencia de sus planes. Por supuesto, la cuestión adquiere significación especial para el planeamiento del sector privado, para el cual no se aplican normas obligatorias. En consecuencia deben crearse incentivos que fundamentalmente son los siguientes:

a) El impacto logrado en la misma economía privada mediante las compras de bienes o servicios que realiza el Estado o sus empresas.

b) Mediante subsidios, préstamos o incentivos tributarios de distinto tipo.

3. El diagnóstico y la formulación del plan para el sector público

Si partiéramos de un plan muy agregado que podría basarse en los esquemas Harrod-Domar, existiría una parte de la inversión global que estaría a cargo del Estado y también surgiría la necesidad de lograr la movilización de los recursos reales y financieros necesarios para cumplir con las metas de inversión resultantes.

Aplicado a la esfera del sector público, se hace necesario lograr un monto máximo del ahorro público y también del mayor coeficiente producto-capital posible, es decir, incrementar la productividad del capital. Tras una breve reflexión sobre este último concepto resulta evidente que su magnitud depende de la estructura de las inversiones. Evidentemente esta última es consecuencia de las necesidades de la economía según sus características particulares y muy especialmente según su grado de desarrollo. Como ya se ha mencionado anteriormente, en los países en proceso de desarrollo se presenta la necesidad de formar la infraestructura básica que implica fuertes inversiones, de lenta maduración y una baja productividad, por lo menos a corto plazo, si esta apreciación sólo se realiza en una forma aritmética simple.

Estas breves consideraciones anteriores muestran desde este punto de vista particular, la necesidad de desagregaciones que permitan especificar el tipo de inversión requerido. Por supuesto, este requerimiento surge en forma mucho más evidente aún del hecho simple, ya mencionado anteriormente, de lograr cambios estructurales en el caso de las economías en proceso de desarrollo.

Partiendo de esquemas de planificación más desagregados, como por ejemplo de tablas de insumo producto, para los sectores productivos y público no se diferenciará de la de otros sectores productivos; en efecto en base de una proyección de la demanda futura, mediante el empleo de las mencionadas tablas de insumo producto, se determinarían los requisitos de energía, por ejemplo, contando con la estimación de las necesidades de producción, luego se estimarían las inversiones requeridas. Por supuesto, la energía no sólo constituye un insumo intermedio, sino también un consumo final para las familias, cuya estimación puede realizarse en base a elasticidades de ingreso si se parte de determinadas hipótesis acerca de su evolución futura.

Si bien el enfoque anterior representa una simplificación - y veremos luego muy brevemente algunos métodos más complejos, por ejemplo, para el caso de las inversiones requeridas por el sistema energético - por ahora debe insistirse en otro hecho fundamental: no todos los gastos de inversión que realiza el Estado permiten una estimación tan fácil. Así, por ejemplo, si pensamos en la construcción de escuelas, su cuantificación exigiría una proyección de los servicios de educación que se prestarán en el futuro y este tipo de pronóstico no resulta muy simple.

El ejemplo de la provisión de energía, por una parte, y de educación, por otra, nos evidencian las dificultades inherentes a la planeación de la inversión pública en su conjunto.

Ha sido tradicional en la planeación del sector público - especialmente en sus aspectos fiscales - prestar una atención casi excluyente al plan de inversiones públicas, descuidando los gastos corrientes. Si bien a corto plazo resulta en general difícil modificar la magnitud de los gastos corrientes ya que en los países en proceso de desarrollo en su mayor parte están constituidos por sueldos, es preciso tener presente las siguientes circunstancias: a) la relativa rigidez que se observa en los gastos corrientes rige también para los gastos de inversión; b) existe una evidente interdependencia entre gastos de inversión y gastos corrientes, no sólo porque aquellos son requeridos para proveer el servicio, sino también porque el mantenimiento del capital exige a su vez gastos corrientes; c) difícilmente habrá presupuestos de algún país en proceso de desarrollo en que los gastos corrientes no constituyan una proporción predominante de los gastos totales. Parecería difícilmente justificable que se planee con mucha precisión el 20% del presupuesto total representado por gastos de inversión, pero se descuide el 80% constituido por gastos corrientes; d) finalmente, debe recordarse que la misma distinción entre inversión y gasto de consumo representa menos conceptos contables que no carecen de alguna arbitrariedad. Más aún, viendo el problema desde la óptica del desarrollo económico, existen gastos corrientes que pueden ser tan importantes para posibilitar un incremento de la tasa de crecimiento como ciertas inversiones. La formación de la mano de obra especializada es un ejemplo al respecto. Esta clase de erogaciones y su consideración más sistemática ha puesto de moda el concepto de capital humano, como elemento primordial del desarrollo económico.

Las consideraciones anteriores tipifican algunas cuestiones generales que enfrenta el planeamiento del sector público, algunos aspectos más específicos del cual se indicarán a continuación.

4. Las etapas del planeamiento del sector público

Como en todo proceso de planeamiento de los requisitos financieros y físicos que se prevén son el resultado de los objetivos de la política económica a largo plazo y de la estrategia del desarrollo económico elegida. Una mayor ponderación de metas sociales dentro de los fines de la política económica se traducirá en mayores inversiones para hospitales o escuelas, y en mayores gastos de consumo (sueldos para maestros o médicos). Por su parte, serán distintas las necesidades de infraestructura de un país que basa su desarrollo económico en una rápida industrialización que en otro que opta por un desenvolvimiento con mayor énfasis en la agricultura.

En su realización concreta el planeamiento debe iniciarse con un diagnóstico. Los exámenes globales se refieren obviamente a las expresiones monetarias de la evolución del sector público, indicando, por ejemplo, la participación de la inversión pública en la total.

Anteriormente hemos subrayado la necesidad de desagregar variables para que el planeamiento resulte operativo. Por ello el diagnóstico no puede circunscribirse a investigaciones de tipo global, y debe llegar a una desagregación que examine las distintas funciones del sector público, las instituciones, organismos o entes que tienen a su cargo la realización del gasto público o las empresas estatales que lleven a cabo determinadas

partes del esfuerzo productivo. Tampoco debe dejarse de lado el análisis regional, o sea, en otras palabras, la distribución geográfica de la acción estatal.

El examen de la actividad estatal en su aspecto institucional debe prestar atención especial a la capacidad ejecutiva de cada organismo.

Pasando ahora a la formulación concreta del plan del sector pública, ésta debe ordenar las actividades públicas para facilitar su ejecución, distribuyéndolas por funciones, instituciones y proyectos. Es fundamental establecer entre los planes concretos que correspondan a cada institución las interrelaciones que pueden darse entre ellas. Si se piensa por ejemplo, en el desarrollo de alguna región atrasada, existen necesariamente relaciones de complementariedad entre los distintos elementos que configuran la infraestructura. No puede planearse aisladamente la construcción de la carretera, la energía y la provisión de agua.

Para dar operatividad al plan es preciso fijar metas concretas a cada entidad, estableciendo claramente la responsabilidad que le corresponde en la ejecución del plan.

Finalmente, una condición esencial para asegurar el cumplimiento del plan del sector público es tener siempre presente la viabilidad de los planes parciales contemplados; esto implica no sólo tener una idea clara acerca de la capacidad ejecutiva de los distintos organismos, sino también adecuar el contenido del plan a las posibilidades políticas que constituyen una de las limitaciones esenciales condicionantes de un plan.

5. Plan y presupuesto fiscal

Se ha definido la relación entre plan y presupuesto señalando que este último constituye la desagregación periódica de un plan a mediano plazo. El presupuesto fiscal implica en alguna manera un elemento de planificación; prevé las acciones a realizar y las entidades que habrán de hacerlo; sin embargo, dentro de este contexto general es preciso destacar el condicionamiento histórico del presupuesto que tiende a dificultar su empleo como un instrumento eficiente para el planeamiento económico.

El presupuesto, cuya historia es tan antigua como el origen de los gobiernos democráticos, ha sido primordialmente instrumento de control político de las actividades del gobierno. Por esta razón, la formulación concreta de los presupuestos en todo el mundo ha dado énfasis a su utilización para fines de control, básicamente de tipo contable, como forma de vigilar la magnitud y el destino de los gastos.

Al querer limitar los gastos fue necesario hacerlo de manera tal de fijar las asignaciones correspondientes a cada Ministerio y dentro de éstas a los distintos conceptos, como por ejemplo, gastos en sueldos u otra clase de gastos corrientes. Los requisitos para establecer un vínculo con el planeamiento, por otro lado, son distintos porque interesan menos estas divisiones institucionales o contables, sino la ejecución concreta de un plan y los distintos organismos que son responsables de él. El

planeamiento económico, a diferencia de las tradicionales formulaciones presupuestarias, exige no sólo una cuantificación en términos financieros, sino también en metas físicas o reales.

En los países de América Latina puede anotarse otra circunstancia especial: se fueron creando organismos o instituciones relativamente independientes del gobierno central; frecuentemente su autonomía tuvo por consecuencia que sus cuentas no se integraban en el presupuesto general. Un análisis completo de los gastos públicos para el planeamiento requiere, pues, en primer lugar la consolidación de los presupuestos incorporando los estados contables de todos los organismos gubernamentales.

De la necesidad de adecuar los presupuestos fiscales a los requerimientos del planeamiento a mediano plazo y a concepciones de tipo económico que permitieran un análisis de beneficios y costos, nacieron nuevas técnicas presupuestarias tales como los presupuestos por programas y los sistemas presupuestarios de planeamiento y programación (PPBS-Planning-Programming-Budgeting Systems).

Por otra parte, se requiere que el plan general especifique con suficiente detalle los programas del sector público y las entidades responsables, pues si no, no será posible traducir los objetivos del plan en metas concretas del presupuesto fiscal.

Hasta aquí hemos insistido particularmente en la interrelación que existe entre los planes de mediano plazo y el presupuesto fiscal, o en forma más general, el planeamiento del sector público. Se debe recordar ahora que al principio de este artículo se ha hecho referencia a la planeación a corto plazo que tuvo su origen en los países desarrollados en los años finales de la segunda guerra mundial. Uno de los aspectos fundamentales fue precisamente la posibilidad de utilizar el instrumento fiscal para influir la actividad económica en su conjunto. La misma noción de presupuesto económico nacional como una previsión del conjunto de las actividades económicas de un país nos apunta ya a la estrecha vinculación que existe con el presupuesto fiscal. En efecto, para emplear el presupuesto fiscal a los fines indicados era necesario contar con un marco macroeconómico que permitiera adecuar el instrumental fiscal a las necesidades coyunturales. De esta manera el presupuesto fiscal forma parte del presupuesto económico nacional, pero es a la vez un instrumento que lo determina. Si pensamos, por ejemplo, en un momento de presiones inflacionarias fuertes, puede ser adecuado aumentar la tributación o reducir el monto de los gastos públicos para contribuir a una reducción de la presión inflacionaria. Por el contrario, si se supone que existe la necesidad de dar un mayor impulso a la actividad económica dentro de esta concepción global, puede ser conveniente realizar una mayor magnitud de obras públicas o, tal como ocurrió en los Estados Unidos en la Administración Kennedy, reducir los impuestos.

Un aspecto de suma importancia que hasta ahora no ha recibido la atención necesaria consiste en los efectos que los gastos públicos pueden ejercer sobre la estructura de la producción y de los mercados. La realización de grandes obras públicas, por ejemplo, puede favorecer no sólo las industrias que llevan a cabo estas obras, sino las que proveen a aquéllas de los insumos o bienes de capital necesarios. Según los sectores donde el

Estado adquiere sus bienes pueden resultar favorecidas determinadas estructuras de mercados (monopolísticas o de mayor competencia). Por último, pueden producirse consecuencias sobre el balance de pagos según el contenido de importaciones de las compras que el Estado realiza.

Este tipo de análisis puede efectuarse en forma concreta, mediante el uso de las tablas de insumo-producto.

6. Ejemplos específicos del planeamiento del sector público

Anteriormente hemos destacado la trascendencia que los gastos en educación pueden tener para una política y, por lo tanto, para un plan de desarrollo. A partir de esta consideración nació un cúmulo de investigaciones que recibió el ambicioso nombre de economía de la educación. Uno de los objetivos básicos de esta nueva rama de la economía era precisamente el de lograr la integración del planeamiento educativo con la planeación económica. Esencialmente puede hacerse referencia a dos tipos extremos de enfocar el planeamiento de las necesidades en materia de educación; el primero ha sido denominado de "demanda social". Este, en su expresión más sintética, consiste en un enfoque puramente demográfico partiendo del número de población, su distribución por edades y, por lo tanto, de alumnos y estudiantes en sus distintos niveles que se prevén para el futuro. Lógicamente, conociendo por ejemplo los alumnos en edad escolar para la escuela primaria, secundaria, etc., se podrán estimar luego las necesidades de maestros, escuelas, etc. Es fácil de imaginar - y muy particularmente para un país en proceso de desarrollo - que tal enfoque no tiene en cuenta para nada un análisis de beneficios y costos dentro del enfoque más global del desarrollo económico. La consecuencia será que muy probablemente un programa educativo concebido sobre esta base, al no tener en cuenta el costo de oportunidad, implicará planes educativos que exceden considerablemente las posibilidades de un país. Por lo tanto este enfoque en última instancia traducirá esencialmente las presiones políticas prevaletentes en materia educativa.

El procedimiento llamado de potencial humano (manpower) parte de un supuesto totalmente opuesto. Mediante este método las necesidades de educación se relacionan con los requerimientos o metas específicas de un plan de desarrollo.

Siguiendo la explicación de Amartya K. Sen, llamemos E_i los requerimientos de mano de obra de una determinada categoría (por ejemplo, ingenieros eléctricos) y si X representa el valor del producto de cada sector habrá una relación funcional $f_i^t(X)$ en el momento t que determina E_i . Habrá, pues una función $E_i = f_i^t(X)$, que determina las necesidades de cada clase y nivel de mano de obra.

Se pueden introducir mayores complicaciones o refinamientos; en primer lugar, se puede tratar de alcanzar una mayor desagregación de sectores. Por supuesto, el número de los científicos y técnicos requeridos por la industria electrónica o petroquímica tiende a ser mayor que en la industria lechera o por la artesanía popular. De esta manera se supone una constancia en la evolución tecnológica. Pensando en esta última cuestión, pueden introducirse hipótesis específicas acerca del progreso tecnológico esperado.

Finalmente, circunstancia demasiado obvia en una época en que se han puesto de moda las sofisticaciones matemáticas, la función a determinar puede ser no lineal, no homogénea para dar sólo algunos ejemplos.

Sea cual fuera su forma concreta, este procedimiento se basa en una proyección o planes para el crecimiento del producto de los diferentes sectores económicos y luego, mediante una función como la comentada, se estiman las necesidades de mano de obra. El próximo paso consiste en prever el tipo de educación resultante en cada campo, incluyendo los maestros y profesores requeridos.

Una de las críticas fundamentales que se pueden formular a este procedimiento es que en esta forma se considera la educación solamente como un factor de producción, pero no como un fin en sí. Como lo ha destacado Higgins, de aplicarse este método, en todos los países del mundo se tendería a reducir los gastos en educación.

Por otra parte, este método no tiene en cuenta las posibilidades de sustitución, no sólo entre mano de obra y capital, sino también entre distintos tipos de calificación y educación de los recursos humanos.

Otro procedimiento se denomina el de la "tasa de retorno" y se basa en los mayores ingresos que se asocian a las distintas formas de educación. Si nos imaginamos que nos toca estimar la conveniencia de estimular o no un proyecto de formación de ingenieros hidráulicos, se deberá estimar el valor del ingreso a obtener por el futuro graduado y los costos en que incurre, incluyendo los salarios no ganados durante el tiempo en que estudia. El proyecto se aprobará si el valor actual resulta positivo.

Este sistema, que ha dado origen a gran número de investigaciones, tiene serias deficiencias; en primer lugar, resulta difícil medir la contribución del factor educación a los mayores ingresos de una persona, ya que necesariamente intervienen otros elementos, como su inteligencia, capacidad específica, etc. Más importante aún, este sistema se basa sólo en el ingreso privado, que podrá ser totalmente diferente del producto social generado por la educación. Para dar un simple ejemplo, un país en proceso de desarrollo podrá lanzarse a la producción de nuevos productos o servicios y requerir ingenieros o técnicos a tal fin (piénsese en el caso de la construcción de una usina atómica, que no es de ninguna manera imposible para alguno de los países en proceso de desarrollo). Como esta clase de profesionales sólo se requerirán en un futuro, por supuesto no hay ninguna remuneración aplicable para estimar el mayor ingreso que obtendrán. En algunos estudios empíricos, en estos casos se llega al extremo de utilizar remuneraciones percibidas en otro país en lo posible "comparable". En nuestra opinión, la sola descripción algo sintética del procedimiento ya ilustra sus debilidades.

Sin haber llegado a un esquema perfecto, meta evidentemente difícil, teniendo presente la complejidad de todas las circunstancias relevantes, últimamente se han elaborado modelos más complejos, pero que tienen la ventaja de considerar elementos fundamentales, como por ejemplo, la

necesidad de optimizar el uso de recursos y no simplemente lograr ciertas relaciones de consistencia, y de tener en cuenta algunas posibilidades de sustitución de factores.

En un punto anterior se ha indicado un procedimiento simple para la planeación de las inversiones en energía. Si se piensa en este problema considerando todos los factores relevantes, resultará evidente que se trata de un asunto algo más complejo de lo que pudiera aparecer a primera vista. No sólo existen fuertes alternativas de energía, distintos tipos de equipo, sino que surgen, además, otras cuestiones, tales como el tamaño de las plantas a construir, su localización, la fecha en que empiezan a funcionar, para nombrar sólo algunas.

Frente a la necesidad de efectuar erogaciones anuales por sumas cuantiosas, la empresa estatal Electricité de France llevó a cabo investigaciones importantes en el campo de la programación matemática, dirigidas inicialmente - a partir de 1954 - por Pierre Massé. Estos estudios empezaron con modelos relativamente simples hasta el actual modelo 85, que contempla no sólo la dimensión temporal y variables operativas (cantidad de energía a ser producida y transmitida), sino también la descomposición espacial de las inversiones a realizar.

En su expresión más simple el modelo trata de resolver el problema de encontrar el costo descontado mínimo para hacer frente a una demanda dada, teniendo en cuenta las restricciones existentes. El costo a determinar es una función de las siguientes clases de variables:

a) Estratégicas (gastos de capital), representando las cantidades de distintos equipos a construir, y

b) Tácticas (gastos corrientes), representando cantidades de energía a producir y transmitir.

Las restricciones deben considerar elementos tales como los límites de capacidad para la producción máxima de las diferentes clases de equipo.

Para dar un ejemplo final de la complejidad del modelo, que responde, por supuesto, a dificultades reales que surgirán en la provisión de energía, puede mencionarse que dentro de los elementos del costo se incluye también el costo de fallas posibles del sistema (interrupción del servicio).

7. Los nuevos procedimientos presupuestarios

Se destacó anteriormente que la presentación tradicional de los presupuestos no facilita su utilización para los fines de la planificación económica.

Una primera aproximación consistía en el empleo de la clasificación económica; conforme a las conceptualizaciones de la contabilidad nacional se distinguían, pues, los gastos de capital de los corrientes (gastos de consumo y pagos de transferencia). Luego se introdujo la clasificación funcional, que distinguía distintos tipos de gastos según su destino. Se diferenciaba, por lo tanto, el gasto de salud, por ejemplo, del que se realizaba para educación, independientemente del organismo responsable, ya que

tanto el Ministerio de Salud o de Defensa en algunos casos puede realizar gastos educacionales.

Sin embargo, en esta forma no se establece ninguna relación entre el costo del gasto público y el beneficio que se espera lograr. Este precisamente ha sido el propósito de los presupuestos por programas. Su objetivo consiste precisamente en relacionar el resultado de una determinada erogación con su costo; es esencial para ello que se dé un enfoque tal que se incluyan todos los organismos que en alguna forma participen en un programa. Se piensa ahora no en el pago de determinada clase de gastos, sino en un programa que consiste en la construcción de un determinado camino, un plan de colonización en una región dada, en una campaña de alfabetización de tantas personas, etc. Para todos estos casos se requiere conocer los insumos necesarios sea cual fuera la institución que los realice.

Igualmente, un enfoque de este tipo no puede constreñirse a la anualidad del presupuesto tradicional; convendría, pues, que los presupuestos por programas sean multianuales.

Una dificultad que se presenta es que para algunas autoridades el objetivo que se desea lograr no es fácilmente cuantificable; un ejemplo podrían ser los gastos de relaciones exteriores.

Como expresión más simple puede afirmarse que el objeto del presupuesto por programa es mostrar lo que el Gobierno hace y no lo que el Gobierno compra para hacer las cosas.

El sistema presupuestario de planeación y programación (Planning-Programming-Budgeting System, PPBS) representa un perfeccionamiento del mismo concepto. Su empleo se inició en el Ministerio de Defensa de los Estados Unidos bajo Robert MacNamara. Se pidió a todo organismo que definiera claramente sus objetivos, la forma de lograrlos y planear los gastos con anticipación de varios años. Se insistía en un análisis del costo de alcanzar metas, cuantificar éstas en la forma más completa posible, considerando el impacto de los programas sobre los distintos grupos socioeconómicos.

**SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA**

“Los objetivos principales del Sistema son servir de foro a los organismos de planificación de los países de América Latina, lograr un mayor conocimiento y acercamiento entre ellos, promover y llevar a cabo el intercambio de experiencias nacionales en materia de planificación económica y social y establecer formas para desarrollar acciones comunes destinadas a impulsar, a través de la planificación, mecanismos apropiados para fortalecer la cooperación entre los países de la región. Para dar adecuado cumplimiento a este objetivo, el Sistema tiene, entre otras, las siguientes funciones:

a) Impulsar el intercambio de experiencias, planes, programas y proyectos para la planificación y, en general, divulgar los trabajos producidos por los organismos de planificación que sean de interés para el Sistema;

b) Analizar, en forma permanente, los progresos de la planificación y los obstáculos a ella;

c) Impulsar los esfuerzos de programación conjunta a nivel regional, subregional y de grupos de países que permitan fortalecer el proceso de integración latinoamericano;

d) Identificar acciones conjuntas que puedan incorporarse a los planes y programas de desarrollo nacionales y puedan favorecer a la región en su conjunto, o a grupos de países, dentro del propósito de fortalecer la integración y cooperación regionales;

e) Promover el intercambio de técnicos entre los organismos de planificación, y la realización de trabajos conjuntos entre los países;

f) Promover el intercambio de informaciones y acciones conjuntas con otros organismos de la región vinculados a la planificación y al desarrollo, así como de fuera de ella.”

**BOLETIN DE PLANIFICACION
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
CASILLA 1567 - SANTIAGO, CHILE**

Para uso informativo; no es documento oficial.