

Notas sobre el Proceso de Planificación en América Latina*

I. EL PROCESO DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA Y LA CARTA DE PUNTA DEL ESTE

A. Antecedentes

LOS primeros intentos de programación en América Latina datan de los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Se concentró entonces el esfuerzo en el desarrollo de la infraestructura económica —especialmente transportes, energía y riego— y en algunas producciones nuevas y de gran trascendencia, como la siderurgia. Es así que surgen los primeros planes sectoriales en varios países en los que se programaban algunas de las actividades citadas anteriormente, en función de estimaciones de las necesidades futuras de la economía.¹

La influencia, a veces positiva y a veces negativa, de la situación mundial sobre la evolución económica de América Latina, se demostró aún con más fuerza con los efectos de la Segunda Guerra Mundial y con la posterior evolución de los mercados externos. La escasez de productos importados determinada por el conflicto bélico, fue uno de los factores principales que dieron impulso al proceso de industrialización en los países económicamente más avanzados de la región. Una vez superados los desequilibrios producidos por la guerra, la economía latinoamericana pareció consolidar un período de desarrollo vigoroso y sostenido.

Sin embargo, hacia 1957 se produjo una caída violenta de los precios de los productos primarios, que como es sabido constituye el grueso de la actividad exportadora de los países de la región. Los términos del intercambio bajaron de 100 en el cuatrienio 1950-1953 a 97 en el cuatrienio 1954-1957 y a 84 en el período 1958-1961. Al mismo tiempo se produjo una disminución considerable del volumen de las inversiones extranjeras en el conjunto de los países. El deterioramiento consiguiente de la capacidad para importar y el hecho de que varias de las economías más dinámicas de la región llegaban ya entonces al final de la etapa de "fácil" sustitución de importaciones mediante el incremento de la producción nacional concentrado en líneas nuevas y relativamente simples, debilitaron el crecimiento económico a límites tales que el aumento del producto bruto interno durante el quinquenio 1957-1961 acusó una tasa de apenas 3.8 por ciento, lo que representa sólo el 1.2 por ciento de

crecimiento por habitante. Son varios los países en los cuales la reducción del ritmo de desarrollo fue tan seria como para llegar a producir una disminución del ingreso por habitante.

Desde los años inmediatos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, considerando acertadamente que el período de prosperidad de la pos-guerra sería transitorio y que no existían bases suficientemente sólidas como para mantener indefinidamente un ritmo aceptable de crecimiento, comenzó a estudiar las posibilidades de transformar las estructuras económicas y sociales de los países latinoamericanos, mediante una coordinación efectiva de la política de desarrollo en función de objetivos a largo plazo.

La técnica de planificación desarrollada en los años cincuenta por la CEPAL tuvo sus antecedentes más importantes en la evolución de la teoría económica a partir de la gran depresión y en la aplicación generalizada de métodos de control económico en Europa. Los adelantos logrados en la década de los treinta en la teoría macroeconómica y en la de la competencia imperfecta, indicaban la insuficiencia de los mecanismos del mercado para garantizar, por sí solos, el pleno empleo de los factores productivos y la asignación óptima de los recursos disponibles. Al coincidir el desarrollo de estas teorías con el inicio del conflicto bélico, se hizo aún más evidente la necesidad de complementar esos mecanismos con instrumentos eficientes de política económica que contribuyesen a organizar la producción hacia una serie de objetivos bien definidos y a lograr la asignación óptima de los recursos disponibles.

En este contexto histórico y técnico, economistas de la CEPAL y expertos de distintos gobiernos latinoamericanos comenzaron a pensar en la conveniencia de utilizar la planificación, como método para la formulación de una política económica más racional y coordinada. Se establecieron organismos de planificación en varios países y se intensificó la conciencia de la responsabilidad que tiene el gobierno en la determinación del desarrollo económico y social. A finales de los años cincuenta, varios países latinoamericanos estaban ya utilizando los procedimientos sugeridos por la CEPAL para formular planes generales de desarrollo.

Al proponerse en marzo de 1961 el establecimiento de la Alianza para el Progreso por el Presidente John F. Kennedy, coincidían ya circunstancias favorables para un empeño de la envergadura del que se definió meses después en Punta del Este. Por una parte, la evolución económica, social y política del hemisferio durante los años inmediatamente anteriores exigía soluciones urgentes al subdesarrollo en América Latina. Por otra, se contaba con una técnica de programación aplicable a economías mixtas.

(*) Extracto del documento presentado por la Nómina de los Nueve en las Cuartas Reuniones Anuales del CIES al Nivel de Expertos y al Nivel Ministerial, del 15 de marzo al 1 de abril, Buenos Aires, Argentina (CIES/854, español)

¹ En un seminario realizado durante julio de 1965 en Santiago de Chile bajo los auspicios del ILPES, se discutió ampliamente el significado de estos primeros intentos de programación en México, Chile, Brasil y Argentina. El documento contentivo de las conclusiones de ese seminario será publicado próximamente por el propio ILPES.

B. Importancia de la Carta de Punta del Este en el proceso de planificación de América Latina

Al firmarse la Carta de Punta del Este en agosto de 1961, se entraba en una nueva era de ordenamiento de la política económica interna de los países y de las relaciones económicas interamericanas. La filosofía del desarrollo definida en la Carta de Punta del Este recogió ya la experiencia de los primeros intentos de planificación llevados a cabo en el hemisferio y señaló la orientación básica que deberá normar por largo tiempo la evolución económica y social de los países latinoamericanos. La importancia de los acuerdos suscritos en Punta del Este para el proceso de planificación, puede resumirse en los tres puntos siguientes: a) la aceptación general de la planificación como instrumento de gobierno; b) el reconocimiento explícito por Estados Unidos de la necesidad de respaldar y complementar adecuadamente el esfuerzo interno de los países latinoamericanos; y c) la definición, a nivel continental, de una política dirigida a transformar pacíficamente el subdesarrollo latinoamericano en un dinámico proceso de crecimiento.

La aceptación multilateral americana de la necesidad de planificar el desarrollo mediante la coordinación efectiva de la política económica y social en función de objetivos a largo plazo, venía a superar la resistencia de grupos importantes del hemisferio que habían querido ver en la planificación un instrumento de ingerencia indebida de los gobiernos en la actividad económica o un trasplante al medio americano de técnicas y procedimientos ideados para economías socializadas y utilizados por regímenes dictatoriales.

El elevado nivel de desarrollo de que disfrutaban hoy los países industrializados se ha alcanzado, en la casi totalidad de los casos, mediante la dedicación durante largos períodos de una alta proporción de los recursos disponibles a la formación de capital, restringiendo el consumo y sacrificando así la posibilidad de lograr a corto plazo un bienestar amplio y más difundido, a cambio de alcanzar en el futuro un ritmo más rápido de crecimiento productivo y el consiguiente aumento en el ingreso y en la satisfacción de las necesidades de la población. En Punta del Este los países latinoamericanos se comprometieron a acelerar su desarrollo y a facilitar, *al mismo tiempo* que los beneficios derivados de ese desarrollo llegasen rápidamente a toda la población, especialmente a los grupos de más bajos ingresos. Estados Unidos por su parte reconoció que los países latinoamericanos no contaban con los recursos suficientes para avanzar rápida y simultáneamente en ambas direcciones y se comprometieron a complementar el esfuerzo interno de cada nación con aportes adicionales de fondos públicos y privados en volúmenes suficientes y en modalidades adecuadas.

En función de los lineamientos básicos señalados en párrafos anteriores, la Carta de Punta del Este definió con claridad la pauta de desarrollo económico y social que los países latinoamericanos decidieron adoptar. Esa orientación fundamental se plasmó en los objetivos y metas postulados en el Título Primero de la Carta.

En opinión de la Nómina, la experiencia de los últimos cinco años indica que los objetivos de Punta del Este continúan siendo válidos y deben seguir orientando la política de desarrollo económico y social del hemisferio. Puede ser necesario revisar y redefinir la medida en que esos objetivos deben irse alcanzando a través del tiempo, tarea esa que corresponde acometer a cada gobierno en el momento de formular un nuevo plan.

C. Planes de desarrollo formulados en los cinco años de la Alianza para el Progreso

Todos los países latinoamericanos han realizado esfuerzos durante estos cinco años para adoptar la planificación como estilo de gobierno y como instrumento de transformación económica y social. Diecisiete países han completado la preparación de planes, y en dos casos —Venezuela y Chile— la Nómina está iniciando ya los trabajos conducentes a la evaluación de un segundo plan. Sólo dos países no han podido aún completar la formulación de su primer plan.

La formulación de los planes en la casi totalidad de los países latinoamericanos, y su adopción oficial por parte de los gobiernos, no significa necesariamente que se hayan convertido, en todos los casos, en instrumentos normativos de la política de desarrollo, ni que hayan rendido ya todos los efectos deseados. La efectividad del proceso de planificación

en cada país depende de sus circunstancias específicas y sólo podría ser apreciada debidamente mediante un estudio para cada una de las actividades de formulación, adopción, ejecución, verificación y revisión de los planes.

II. SIGNIFICADO DE LOS PLANES EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE AMERICA LATINA

A. Los planes y la política de desarrollo

Para poder evaluar con precisión la importancia relativa de las distintas deficiencias observadas en el proceso de planificación latinoamericano e identificar las causas fundamentales de que los planes no hayan rendido todos los efectos deseados, sería conveniente destacar cuál fue la misión a ellos encomendada: coordinar la política económica y social de cada país, en función de objetivos a largo plazo acordes con las transformaciones económicas y sociales postuladas en la Carta de Punta del Este.

La política de desarrollo debe dirigirse a dotar de dinamismo a los factores productivos; a superar obstáculos, suavizar las fricciones y ensanchar los estrangulamientos que retardan la actividad de esos factores; a aumentar la proporción de los recursos disponibles que se dedican a aumentar la capacidad productiva; a decidir la asignación más eficiente de aquella parte de esos recursos manejada por el sector público; a coordinar y estimular el juego del mercado, dentro de un sistema de incentivos y desincentivos orientados hacia los objetivos de la política económica, para aquella otra parte de los recursos que está manejada por el sector privado; y a brindar a toda la población oportunidades equitativas de alcanzar más altos niveles de bienestar.

Para que la política de desarrollo pueda cumplir sus fines con la necesaria efectividad, tiene que estar debidamente coordinada. En todos los países las diversas unidades del sector público preparan anualmente sus presupuestos de gastos e ingresos y proyectos específicos de inversión, el Banco Central elabora su presupuesto de divisas y en todos los niveles de autoridad se dictan continuamente medidas de política que, en unos casos, siguen la orientación central del gobierno y en otros, constituyen la decisión aislada de instituciones que disfrutaban de diversos grados de autonomía. Es esencial que esos "planes" parciales, esos proyectos y esas medidas aisladas, sean consistentes con el logro de los objetivos básicos de la política económica y social. Por las mismas razones, es necesario coordinar las versiones y toda la actividad regular del poder público con las reformas institucionales.

A fin de facilitar esa coordinación de las decisiones que adoptan los distintos niveles del gobierno y las demás instituciones y empresas que integran el sector público y de lograr que el sector privado y en general, todos los grupos de población, conozcan oportunamente la orientación de la política económica y social y participen activa y conscientemente en el proceso de acelerar el desarrollo, es necesario que las decisiones fundamentales se adopten simultáneamente, y es altamente conveniente que se reúnan y den a conocer en forma conjunta en un Plan General de Desarrollo. El Plan debe constituir un instrumento normativo de obligado cumplimiento por todo el sector público, y debe brindar información suficiente sobre la probable evolución futura de la economía —en adición a la que normalmente ofrecen los mecanismos del mercado— a fin de que el sector privado pueda racionalizar mejor sus decisiones y contribuir más efectivamente al proceso de desarrollo, dentro del marco definido por la política económica y social que el país se haya dado.

Para que las decisiones gubernamentales, a todos los niveles, sean consistentes con los objetivos básicos de la política de desarrollo económico y social y con los recursos disponibles, se requiere un estudio global de la economía y sus perspectivas, en el que se proyecte el comportamiento esperado de variables exógenas, se analice el impacto probable de las medidas programadas sobre la actividad productiva, y se defina explícitamente la evolución deseada de la economía en su conjunto y de las relaciones entre los distintos sectores y variables. Se requiere, en resumen, un modelo macroeconómico que facilite la preparación de proyecciones congruentes y la formulación más racional de la política de desarrollo.

Por otra parte, a fin de que el Plan llegue a ser el instrumento adecuado para superar los principales obstáculos que limitan las posibilidades de desarrollo, debe constituir algo más que un documento contentivo de proyecciones y recomendaciones formuladas por los técnicos para convertirse en una expresión coordinada de la voluntad gubernamental. Entre técnicos y políticos tiene que existir una estrecha interrelación...

Debe subrayarse que las proyecciones del plan, tanto las globales como las sectoriales no pasarían, por sí solas, de ser un ejercicio de análisis de las perspectivas de la economía bajo ciertos supuestos. Por su parte, un conjunto de proyectos específicos de inversión y de medidas de política sólo podrá ser congruente con la orientación básica que se le desea dar a la política de desarrollo, si responde a un balance de los recursos disponibles y a un sistema de prioridades, lo cual exige la utilización de un programa global.

La identificación de las principales deficiencias y obstáculos y la polarización de los esfuerzos no significa en modo alguno que el sistema de planificación no tenga que influir directamente en los demás aspectos del desarrollo económico y social. Y sobre todo no implica que se abandonen los esfuerzos continuados y generales para conocer mejor los recursos naturales, y para mejorar los recursos humanos y el funcionamiento de las instituciones públicas. La polarización de la política económica alrededor de determinadas medidas esenciales no quiere decir que se descuide el resto de la acción pública y de la actividad privada, sino que éstas se realicen en función de los objetivos centrales del plan.

En resumen, el requisito fundamental que tiene que cumplir un plan de desarrollo en América Latina para que pueda rendir los efectos deseados es el de constituir un instrumento eficaz de acción para el desarrollo que coordine la acción del Estado en función de objetivos económicos y sociales a largo plazo. Tiene mucho menos importancia el grado de perfección del modelo, aunque la capacidad predictiva de éste sea un instrumento importante para la formulación de la política a seguir. Es por eso que no debe demorarse la puesta en marcha de un plan por el simple hecho de que el modelo todavía sea susceptible de mejoras, pues se obtendrán mayores beneficios si se contribuye de inmediato a racionalizar la política de desarrollo que si se espera mucho tiempo para contar con un instrumento más perfecto, producto de años de investigación exhaustiva de la validez de las estadísticas disponibles y de la medida en que las proyecciones que se elaboran representan fielmente la evolución más probable de la actividad económica futura.

B. Obstáculos y deficiencias en el proceso de planificación de América Latina

Una parte de los efectos positivos que la planificación debió tener sobre el desarrollo económico y social del hemisferio durante los primeros cinco años de la Alianza para el Progreso, fue contrarrestada por circunstancias externas y por deficiencias internas que estaban fuera de la esfera de acción de los técnicos y gobernantes o que no podían ser modificadas en grado suficiente en el período citado. Estos obstáculos al éxito de la planificación resultan más difíciles de vencer en los países menos desarrollados de la región, y su superación exige que se realicen mayores esfuerzos, tanto en la esfera interna como a nivel multilateral. Los más frecuentes pueden resumirse como sigue: variaciones importantes y súbitas en los mercados de exportación de algunos productos básicos; falta de correspondencia entre el volumen y modalidades del flujo de financiamiento externo y las necesidades contempladas en el plan; insuficiente disponibilidad de reservas monetarias internacionales para hacer frente a necesidades contingentes; factores políticos desfavorables; y deficiencias institucionales, escasez de técnicos, administradores y empresarios, conocimiento insuficiente de los recursos naturales, bajo nivel de las estadísticas y otras condiciones cuyo mejoramiento sustancial consume necesariamente un período más largo que el transcurrido desde que se firmó la Carta de Punta del Este.

El hecho de que la planificación no haya impartido el impulso deseado al desarrollo no se ha debido únicamente a los efectos neutralizadores determinados por las circunstancias desfavorables externas y las deficiencias estructurales internas antes mencionadas, sino también a algunas imperfecciones en que se ha incurrido con frecuencia en el proceso de formular, adoptar, ejecutar, controlar y revisar los

planes, lo que en cierta medida es inevitable en las etapas iniciales del proceso. Debido a que todos los países que han adoptado planes de desarrollo han seguido esencialmente la misma metodología y han perseguido objetivos similares dentro de un programa continental común, puede notarse una marcada regularidad en los aciertos o en las imperfecciones del proceso de planificación. Las más importantes de estas últimas pueden resumirse como sigue: insuficiente participación de las autoridades públicas en el proceso de planificación e ineficiencia relativa y falta de coordinación adecuada de los mecanismos ejecutores; insuficiente atención a la creación o perfeccionamiento de los métodos y mecanismos de asignación de responsabilidades ejecutivas, de coordinación administrativa y de verificación de resultados; insuficiente participación de los empresarios privados, las organizaciones de trabajadores y de la opinión pública en general en el proceso de planificación; e insuficiente concentración de los esfuerzos nacionales en la superación de los puntos de estrangulamiento principales que reducen las posibilidades de alcanzar un alto ritmo de desarrollo.

C. Las autoridades gubernamentales en el proceso de planificación

Con frecuencia, la Nómina ha evaluado planes que son excelentes desde un punto de vista formal, pero que carecen, en gran medida, de los instrumentos operativos necesarios para su ejecución. La causa principal de que esto haya sido así, reside en el hecho de que los técnicos del país que prepararon esos planes y las autoridades políticas y administrativas no mantienen la estrecha y continua intercomunicación que requiere el proceso de planificación.

Un plan debe ser la expresión coordinada de las decisiones fundamentales sobre los fines y medios de la política económica y tiene que describir la forma en que serán administrados los instrumentos del Estado, por lo que debe ser formulado en estrecha y continua consulta con quienes administran esos instrumentos. Los técnicos en planificación calculan el costo económico y social de las metas y explican las distintas vías alternativas que existen para alcanzarlas, pero son las autoridades políticas quienes pueden y deben decidir las metas a que deberá aspirarse, con vista a su costo, así como escoger las vías por las que se deberá marchar. Los técnicos en planificación señalan en principio los instrumentos de política que podrán usarse, pero la forma específica de manejarlos tiene que ser decidida por aquellos que conocen a fondo su mecánica.

Debe subrayarse que la participación de las autoridades gubernamentales en el proceso de planificación no puede limitarse a los funcionarios del gobierno central. Para que el Plan constituya la expresión real de la política económica y social, habrá también que conciliar las decisiones de los organismos descentralizados y los gobiernos regionales y locales con la orientación que se desee dar al proceso de desarrollo.

Más aún, teniendo en cuenta las facultades constitucionales que corresponden a los parlamentos en la mayoría de los países sobre gran parte de las decisiones básicas de política, será necesario idear procedimientos que permitan la incorporación de los líderes políticos al proceso de planificación, de modo que cuando el Plan o los instrumentos de política necesarios para su ejecución, sean presentados a la consideración del Congreso, éste cuente con los elementos de juicio suficientes para determinar las implicaciones de la aprobación o no de las propuestas del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, los planificadores tienden, por lo general, a formular el Plan sin tener debidamente en cuenta la eficiencia potencial de los mecanismos disponibles para su ejecución y control. En consecuencia, es imprescindible que se le otorgue la más alta prioridad a la reestructuración de la administración pública si los planes han de alcanzar un alto grado de efectividad, aunque en muchos casos habrá al mismo tiempo que ser menos ambiciosos en la formulación de los planes a fin de que los términos en que éstos se presenten sean consistentes con sus posibilidades reales de ejecución y verificación.

La verificación periódica de los resultados alcanzados en la ejecución de los planes —que requiere el control contable, adecuado y oportuno, de las actividades de los distintos centros de decisión del sector público, y la disponibilidad de un sistema eficiente y rápido de indicadores estadísticos y de índices de verificación cualitativa— debe brindar, a los

planificadores y a las autoridades ejecutivas superiores, elementos de juicio suficientes en que basar sus recomendaciones y decisiones sobre la posible conveniencia de rectificar el Plan, total o parcialmente. Si las modificaciones necesarias son de menor importancia, su inclusión en el plan operativo anual sería un procedimiento adecuado, sin necesidad de modificar los planes a más largo plazo. Por el contrario, puede resultar necesario modificar éstos si la variación necesaria implica cambios sustantivos en la orientación básica de la política general de desarrollo.

En el mejoramiento de los mecanismos administrativos a que se refieren los párrafos anteriores, debe prestarse preferente atención al establecimiento de un sistema eficiente de estudio, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública y de promoción de la inversión privada en los sectores de más alta prioridad.

D. La participación de los sectores nacionales en el proceso de planificación

El éxito del Plan depende, en gran medida, del respaldo que le preste la opinión pública. Si el Plan ha de ser verdaderamente efectivo en sociedades democráticas como las que deben existir en nuestro hemisferio, es esencial que sea conocido y comprendido por todo el país. Más aún, si el Plan ha de constituir el esfuerzo consiente de la nación para superar los obstáculos que se oponen a su progreso económico y social, habrá que lograr que la población a través de sus representantes —parlamentos, asociaciones empresariales y profesionales, sindicatos, universidades, etc.— participe en el proceso de formulación del Plan, discutiendo su estrategia y sus metas, y cooperando a definir la mejor forma de vencer los principales puntos de estrangulamiento.

Por otro lado, gran parte de las decisiones de inversión de los empresarios privados —sobre todo en las nuevas actividades que incrementen y diversifiquen las exportaciones o que sustituyan importaciones— probablemente no se tomarían si el sector público no adopta oportunamente políticas adecuadas que induzcan a aquéllos a seguir las orientaciones del Plan. A su vez los empresarios, técnicos e inversionistas de cada rama pueden contribuir en medida importante a identificar las líneas productivas en las que el esfuerzo de desarrollo debe rendir los mejores frutos, y a la elaboración de los proyectos básicos en que se fundamenta el desarrollo de esas actividades productivas estratégicas.

La participación de los diversos sectores nacionales en el proceso de planificación es pues, sobre todo, un proceso de consulta, de intercambio de opiniones e informaciones entre gobernantes y gobernados. Esa consulta continuada permite al gobierno informarse de las opiniones de la población sobre los aspectos básicos del Plan, de las decisiones de inversión que ha tomado o proyecta tomar el sector privado y de la actitud de éste ante todo el proceso de desarrollo.

E. La planificación del desarrollo y las transacciones con el exterior

La capacidad de un país para importar los bienes que requiere el proceso de desarrollo, constituye, sin duda, una de las variables más importantes que deben ser consideradas en la preparación de los planes. Es necesario a este respecto prestar preferente atención al fomento de las exportaciones y a la afluencia de capital externo, así como también a las posibilidades de sustituir importaciones mediante nuevas líneas de producción.

Sin embargo, la situación de los mercados externos, las políticas de instituciones y gobiernos que otorgan donaciones y créditos para promover el desarrollo o para proteger la estabilidad financiera, y las decisiones de inversión por parte de los capitalistas y empresarios extranjeros, están en gran medida fuera de la esfera de acción de la voluntad nacional. Por ello, la cuantificación de las variables externas en los planes ha sido hasta ahora, al menos parcialmente, una simple conjetura de los planificadores sobre lo que podría suceder en este campo. El comportamiento no previsto de estas variables no controladas puede constituir uno de los obstáculos principales para que los planes rindan los beneficios deseados y una de las causas determinantes de que la estrategia del Plan tenga que ser flexible y contener sufi-

cientes líneas alternativas de acción para permitir adaptar la política del desarrollo a las circunstancias de cada momento, sin que ello implique abandonar los lineamientos básicos postulados en el Plan. Con todo, cabría observar que esa flexibilidad tiene sus límites. De ahí que para que la planificación del desarrollo en América Latina pueda alcanzar sus metas, será indispensable que, a nivel internacional, se realice un esfuerzo especial para asegurar que el volumen total de recursos externos sea suficiente para permitir un desarrollo interno adecuado. Esto es particularmente cierto en lo que se refiere a los mercados de productos básicos de exportación y al financiamiento externo del Plan considerado en su conjunto.²

F. Efectos positivos del proceso de planificación en América Latina

No obstante las deficiencias del proceso de planificación apuntadas anteriormente, y los obstáculos externos e internos que aún es necesario vencer para que el desarrollo latinoamericano alcance el ritmo deseado, la Nómima considera oportuno subrayar que la planificación ha aportado ya beneficios de importancia a los países de la región. En resumen, puede afirmarse que durante los últimos cinco años se han logrado avances importantes en la aplicación de técnicas apropiadas de predicción económica y en la preparación formal de los planes de desarrollo. Esos adelantos, y la aceptación general de la idea de la planificación, han permitido avanzar también en el campo, más importante, de racionalizar y coordinar la política económica y social, y han propiciado que el sector privado conozca mejor la orientación de la política de desarrollo. La utilización de los planes ha permitido:

a) Plantear el problema del desarrollo como una tarea que interesa a toda la sociedad y ayudar a crear una conciencia nacional sobre su necesidad.

b) Contribuir a la adopción de decisiones más racionales sobre política económica y social al mostrar en forma expresa y cuantificada los objetivos que puede acoger el país, así como las vías y los medios necesarios para alcanzarlos.

c) Destacar la necesidad de aumentar las exportaciones a un ritmo mucho más rápido que el actual y dar una idea del orden de magnitud del incremento necesario.

d) Mostrar las dificultades del desarrollo cuando el esfuerzo se plantea dentro de los límites de las fronteras nacionales y hacer más clara la necesidad de la integración económica latinoamericana.

e) Poner de relieve la necesidad de aumentar el volumen de inversiones y dar una idea del orden de magnitud del aumento necesario, así como de su composición aproximada.

f) Mostrar las posibles fuentes (internas y externas, impositivas y crediticias, públicas y privadas) de los recursos destinados a financiar la inversión y dar una idea de los costos económicos, sociales y políticos de cada una.

g) Señalar oportunidades y dar orientaciones de carácter cualitativo y cuantitativo a la empresa privada en el campo industrial y en el agrícola y propiciar una mejor colaboración entre el sector público y el privado.

h) Aumentar el grado de racionalidad en la selección de proyectos de infraestructura y en el establecimiento de relaciones entre los mismos, a través de la preparación de planes sectoriales; e

i) Aumentar el grado de coordinación entre las actividades del sector público, invirtiendo la tendencia prevalente hacia una menor coordinación (por el establecimiento de entidades autónomas).

² Sobre este último punto, en el Informe sobre "La Planificación y el Financiamiento Externo" se exponen detalladamente los argumentos que apoyan un creciente financiamiento público externo a base de "créditos por programas", en vez de la modalidad tradicional de préstamos para proyectos específicos (Documento CIES/853).

III. LA IDENTIFICACION DE LOS PROBLEMAS BASICOS Y DE LAS FORMAS DE SOLUCIONARLOS: EL DIAGNOSTICO Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

A. Diagnóstico de la situación económica y social

Todo plan de desarrollo económico y social debe basarse en un análisis suficientemente amplio de la realidad a la que el plan se va a aplicar, que identifique con precisión los problemas básicos que dificultan el crecimiento de la producción y la distribución equitativa del ingreso. Sin embargo, en aquellos países en que ya se han realizado estudios apropiados de sus problemas económicos y sociales no resulta indispensable que se realicen nuevas investigaciones exhaustivas sobre todos los problemas que enfrenta el desarrollo. Bastaría, en estos casos, que las oficinas de planificación preparasen un examen adecuado de los siguientes puntos:

a) Evaluación de los resultados alcanzados en la ejecución del plan anterior y de la medida en que con el mismo se ha dado respuesta a los problemas planteados en su diagnóstico.

b) Examen de la medida en que la validez del diagnóstico del plan anterior haya sido modificada por otros acontecimientos del período transcurrido desde su formulación.

c) Examen detallado del estado actual de los problemas básicos que puedan obstaculizar el aceleramiento del ritmo de desarrollo, comprendiendo principalmente: problemas relacionados con la necesidad de mejorar la eficiencia de los recursos humanos como factor productivo; problemas relacionados con la generación y movilización de recursos internos para el desarrollo; problemas relacionados con el comercio y otras transacciones con el mundo exterior; y problemas relacionados con la distribución del ingreso y la riqueza.

Lo expuesto en el párrafo anterior no quiere decir que los diagnósticos incluidos hasta ahora en los planes de desarrollo hayan, en todos los casos, satisfecho adecuadamente la necesidad de contar con una visión precisa de los problemas básicos de cada país. Por el contrario, en diversas ocasiones la Nómina ha tenido que indicar, al evaluar los planes, la conveniencia de realizar estudios más detenidos sobre algunas cuestiones específicas. Entre los aspectos en que con más frecuencia se carece de suficiente información, pueden citarse los relacionados con los recursos humanos, con la estructura institucional del país, y con los recursos naturales disponibles. Para los países que se encuentran en este caso, el diagnóstico tendrá que comprender puntos adicionales a los relacionados anteriormente, a fin de que pueda servir de base suficiente a la formulación de la estrategia de desarrollo que se adopte.

B. Identificación de los objetivos deseables

Dentro de la orientación básica dada por la Carta de Punta del Este, en cada plan habrá que definir los objetivos intermedios que habría que alcanzar para que el país supere los puntos de estrangulamiento que obstaculizan su desarrollo, o que se prevé pueden obstaculizarlo en el futuro. No es necesario que estos medios y que estos objetivos instrumentales se cuantifiquen con precisión en la fase inicial de la preparación del plan, pero sí que se indique el orden de magnitud de lo que se desea lograr a través del tiempo en cada campo de acción, a fin de poder analizar la medida en que esos objetivos son consistentes y seleccionar la combinación que se considere más conveniente entre las alternativas posibles.

Estos "objetivos deseables" postulados al iniciarse la formulación de la estrategia del plan, deben ser de posible realización individualmente considerados, señalando el límite que será posible alcanzar en cada campo de acción bajo el supuesto, como primera aproximación, de que no existirán restricciones a causa del esfuerzo que habrá que realizar simultáneamente en otras direcciones.

C. Selección de los objetivos del plan

Dentro del marco de un régimen democrático es relativamente fácil lograr un acuerdo sobre los objetivos básicos

de la política de desarrollo. Surgen las disensiones sobre estos objetivos, cuando llega el momento de definir las prioridades que señalarán el curso de acción a seguir durante los años para los que se desea planificar. Está presente, en cada país, toda una constelación de conflictos potenciales, de naturaleza social y económica, que pueden afectar la ejecución de los planes. Por su importancia y generalidad, merecen preferente atención los conflictos que pueden aparecer entre: crecimiento y distribución del ingreso; crecimiento y empleo; crecimiento y estabilidad financiera; y crecimiento y capacidad de endeudamiento externo.

a. Crecimiento económico y distribución del ingreso

Importa aquí definir la prioridad relativa que se va a otorgar a los objetivos económicos y a los sociales, es decir, al aumento del producto frente a la reducción de las desigualdades en la distribución de la riqueza y del ingreso. El desarrollo económico y la justicia social entran a veces en conflicto, cuando la escasez de los recursos disponibles obliga a escoger cuál de los dos grupos de necesidades se va a satisfacer con mayor rapidez o en mayor medida. Habrá que formular una estrategia que logre equilibrio entre un alto ritmo de crecimiento que mejore el nivel de vida de la población en el futuro, y una mayor justicia social que distribuya desde ahora los beneficios del desarrollo.

Las desigualdades sociales pueden clasificarse en tres categorías: a) desigualdad de ingreso entre la población empleada y desempleada; b) desigualdad de ingreso entre la población urbana (dedicada a la producción industrial y a la prestación de servicios) y la población rural (dedicada a la agricultura) y, c) desigualdad de ingreso, riqueza y poder entre las distintas capas sociales. Las finalidades de la filosofía social plasmadas en la Alianza para el Progreso, podrían resumirse en: a) igualdad de oportunidades a toda la población, para cuyo logro es esencial mantener situaciones cercanas al pleno empleo y brindar a todos acceso a la educación; y b) mejora de la distribución del ingreso asegurando al mismo tiempo —mediante medidas apropiadas de política fiscal, monetaria y de otro orden— que se mantenga un ritmo suficiente de formación de capital y de aumento de la productividad general de la economía.

En cuanto a la educación, cabe afirmar que gran parte de los gastos que se dediquen a la misma se justifican plenamente desde el punto de vista económico, por el incremento que con ellos se logra en la productividad de la población.

En cuanto a las desigualdades sectoriales del ingreso, la estrategia del plan deberá prestar atención especial a la relación de precios entre la agricultura y la industria. En muchos países prevalece una situación en que la agricultura subsidia el desarrollo industrial, mediante el mantenimiento de precios relativamente bajos para sus productos. Esto se debe a veces a las características del propio proceso de desarrollo, y a veces a intervenciones en el mecanismo del mercado o a defectos en su organización, que mantienen los precios de los alimentos a niveles distintos a los que señalaría libremente su funcionamiento. Dentro del sector rural las desigualdades más importantes de ingreso se originan, en muchos países, en un régimen inadecuado de tenencia de la tierra.

En los países con las condiciones descritas en el párrafo anterior es indispensable realizar una transformación sustancial de la estructura agrícola que mejore las condiciones de vida de toda la población rural, y promueva la difusión de la propiedad de la tierra y el desarrollo de empresas agrícolas modernas y eficientes. En otros países o áreas de la región, en cambio, existen empresarios agrícolas capacitados y el problema social derivado no se manifiesta con tanta fuerza.

A las desigualdades de ingreso entre el sector agrícola y el industrial, se une también frecuentemente la concentración del desarrollo manufacturero en una o muy pocas áreas metropolitanas de cada país. Esta situación puede tender a un esquema regional de desarrollo que dificulte la explotación más eficiente de los recursos naturales y que obstaculice la difusión de los beneficios derivados del crecimiento económico a la población que reside en áreas alejadas de las zonas más industrializadas.

En cuanto a las desigualdades más generales existentes entre los grupos de población de ingresos altos y bajos, ha-

brá que indicar los objetivos que se desea alcanzar, sus implicaciones sociales y económicas, y la forma e intensidad con que se van a utilizar los instrumentos fiscales, la política de salarios, la seguridad social y otros medios para avanzar hacia el logro de las metas seleccionadas.

En definitiva, la asignación de recursos entre objetivos económicos y sociales tendrá que atender a criterios económicos en cuanto a la mayor productividad de los usos alternativos de esos recursos, pero también dependerá de la escala de valores aceptada por la sociedad...

b. Crecimiento y empleo

La experiencia de América Latina y de otras regiones, demuestra que la solución permanente del problema de desempleo tiene que basarse forzosamente en el logro continuado de una alta tasa de desarrollo, suficiente para proveer el crecimiento del volumen de bienes y servicios de consumo que demanda la población y al propio tiempo generar los recursos necesarios para el desarrollo de actividades productivas adicionales, que generen nuevas oportunidades de empleo. Esa elevada tasa de desarrollo sólo podrá lograrse si se utilizan métodos eficientes de producción, ya que en caso contrario, la economía nacional se volvería menos y menos competitiva en relación con el mundo exterior, y seguiría limitando las posibilidades de fomentar nuevas exportaciones y de sustituir importaciones.

Como se señaló en páginas anteriores, el pleno empleo es una condición necesaria para brindar a toda la población oportunidades equitativas de progreso económico y social. Por ello, en la formulación de la estrategia deben considerarse explícitamente las escasas oportunidades que puedan existir de adoptar métodos productivos que utilicen intensivamente mano de obra, pudiendo afirmarse que en esta dirección los resultados más favorables habrán de obtenerse en el campo de las obras públicas, especialmente en lo que se refiere a caminos vecinales, represas y otras construcciones, en las que la utilización de una proporción relativamente baja de capital puede reflejarse en alargar el período de construcción pero no necesariamente en aumentar el costo total ni en reducir el ritmo de crecimiento de la economía. Sin embargo, es esencial que en la estrategia del Plan se tenga en cuenta que, después de agotadas esas oportunidades limitadas a disminuir a corto plazo el desempleo por los métodos citados, el dilema que enfrenta la política de desarrollo no es el de maximizar la producción o el empleo, sino el de maximizar el empleo actual en forma temporal y con alto costo para la sociedad, o el de maximizarlo permanentemente en el futuro, mediante la obtención continuada de una elevada tasa de desarrollo.

c. Crecimiento y estabilidad financiera

La experiencia del proceso de desarrollo latinoamericano durante los últimos años constituye suficiente evidencia de que la estabilidad financiera, lejos de ser una restricción, es una condición necesaria de un desarrollo continuado. En lo esencial, no existe pues contradicción entre estos dos objetivos. Sin embargo, puede ocurrir que en determinadas fases del proceso de desarrollo las tensiones que éste induce, y el logro sólo parcial de éxito en el empeño de abrir los puntos de estrangulamiento que obstaculizan la consecución de un desarrollo equilibrado, den lugar a elevaciones moderadas de los precios que en las condiciones de muchos países latinoamericanos resultan sólo el efecto de desajustes parciales y temporales de la actividad económica o de transformaciones estructurales indispensables.

El dilema se presenta también en aquellos países que inician su plan de desarrollo en condiciones económicas inflacionarias. Cabe preguntarse en este caso si es posible detener la inflación y acelerar al mismo tiempo el ritmo de crecimiento o, si por el contrario, será necesario estabilizar primero para crecer después. Como se afirma anteriormente, a largo plazo no hay contradicción entre ambos objetivos, y en los casos en que existe el dilema a corto plazo, en la estrategia del Plan habrá forzosamente que encarar la cuestión de cómo y cuándo acelerar el crecimiento y la necesidad de lograr, de inmediato o en el futuro cercano, la estabilidad financiera necesaria para que ese crecimiento se mantenga sin largas o súbitas interrupciones.

d. Crecimiento y capacidad de endeudamiento externo

Al definir la estrategia del Plan se deberán postular las tasas máximas de desarrollo que se puede esperar alcanzar a largo plazo dentro de ciertos supuestos. En función de esa estrategia... habrá que identificar la tendencia y el orden de magnitud del financiamiento externo necesario durante los períodos cubiertos en el Plan.

Identificado el nivel general del financiamiento externo necesario se tiene que considerar si éste es compatible con la capacidad de endeudamiento del país, la cual se definirá en función de diversos supuestos sobre las condiciones en que se pueden obtener créditos externos y sobre el curso de las demás transacciones con el mundo exterior. Si la proyección del servicio de la deuda externa ya contratada por el país y de la adicional que le fuese necesaria para la ejecución del Plan, resultante en un nivel superior al que se prevé le será posible atender, sin que pueda esperarse la obtención de modalidades más favorables de financiamiento, entonces será forzoso considerar la posibilidad de aumentar las exportaciones, de disminuir las importaciones y de aumentar el ahorro interno en mayor medida que la planeada o, de lo contrario, reducir la meta de crecimiento. Esta última alternativa a juicio de la Nómina no sería consistente con la filosofía básica de la Alianza, y su ocurrencia señalaría —está señalando ya— la necesidad de revisar la actual estructura del comercio exterior como así también la política de las instituciones financieras externas.

e. Selección de la combinación de objetivos del Plan

De la consideración conjunta de los posibles conflictos de política económica y social analizados anteriormente, de los supuestos no controlables que condicionen la factibilidad de alcanzar las metas, y de las posibles combinaciones de objetivos que pueden adoptarse, podrá llegarse a conclusiones sobre cuál es la alternativa más conveniente para el desarrollo económico y social del país.

Se trata aquí de definir cuál va a ser la orientación política básica del gobierno en lo económico y en lo social; por lo tanto, la selección de prioridades entre estos dos campos y dentro de cada uno de ellos tiene que corresponder a quienes ejercen el poder político y por lo tanto, representan la voluntad nacional. La Nómina quiere aquí destacar, una vez más, la importancia de que las autoridades gubernamentales a su más alto nivel participen en la definición de la estrategia del Plan y decidan en última instancia sobre la misma, porque una de las principales causas de que los planes de desarrollo no hayan alcanzado en América Latina el éxito que de ellos se esperaba, reside en la falta de concordancia entre lo que los técnicos que formulan el Plan piensan que debe ser la orientación del desarrollo (y lo que las autoridades gubernamentales deciden sobre la asignación de recursos. Los técnicos en planificación tienen la misión de señalar explícitamente las ventajas y desventajas de cada alternativa, a fin de dar claros elementos de juicio a los gobernantes. Pero si el Plan va a ser realmente el Plan del gobierno, y más aún de la nación, su estrategia básica tiene que ser decidida por el gobierno mismo, que es quien representa a la nación.

D. Instrumentos principales del Plan

En la formulación de la estrategia habrá que señalar, conjuntamente con la selección de los objetivos, cuáles serán los principales instrumentos que se van a utilizar para alcanzarlos y la forma en que éstos serán usados.

E. La flexibilidad del Plan

Como toda previsión humana, el Plan no puede constituir una predicción exacta de lo que va a ocurrir, sino solamente una guía de acción en función de supuestos determinados. Por lo tanto, si cambian esos supuestos, será necesario también modificar en alguna medida la política de desarrollo definida en el Plan. Las previsiones del Plan pueden no corresponder a la realidad por las causas siguientes: a) porque la actividad del sector público sea distinta a la planificada, b) porque el sector privado responda en forma distinta a la prevista a las acciones del sector público, y c) porque el clima el progreso técnico, la situación política interna o

externa, o los mercados externos, se desenvuelven en forma diferente a la prevista.

De las tres causas, la primera indica deficiencias en el proceso mismo de planificación —incluyendo en éste tanto sus aspectos técnicos como los de decisión política— la segunda puede obedecer a fallas de la política económica seguida o a variaciones imprevistas en la psicología de los empresarios o en los gastos de los consumidores, y la tercera a imperfecciones no enteramente subsanables de la técnica de predicción económica y a la presencia de hechos no sujetos al control de quienes formulen o ejecuten los planes. La importancia de los cambios que sea necesario introducir en la acción prevista en el Plan, indicará si sólo habrá que variar en medida no muy significativa los planes operativos de uno o dos años, o si por el contrario, será necesario modificar la orientación básica del Plan y por consiguiente la estrategia del desarrollo a largo plazo del país. La adopción de una estrategia flexible reduciría la probabilidad de tener que renunciar a alcanzar los objetivos del Plan. Pero ello no es suficiente. Será necesario, como se expone en otras secciones de este Informe, que se logre avanzar a nivel internacional en el propósito de reducir las variaciones violentas en la evolución de las transacciones con el exterior.

IV. CONTENIDO DE LOS PLANES GENERALES DE DESARROLLO

En opinión de la Nómina, es conveniente que los planes de desarrollo se preparen a tres niveles de detalle, cada uno de ellos correspondiente a periodos distintos: a) el Plan Orientador a largo plazo (10 a 20 años), que constituiría una expresión más precisa de la estrategia; b) el Plan de Desarrollo a Mediano Plazo, que contendría ya muchos aspectos operativos y que debería servir de guía bien definida para la preparación de los planes anuales; y c) el Plan Operativo Anual, que reuniría y coordinaría todos los presupuestos y políticas del sector público para cada año, en el marco del comportamiento previsto de la economía y en función de los objetivos señalados en los planes a largo y mediano plazo.

El contenido del plan que se expone en las páginas siguientes incorpora muchas de las sugerencias de la Reunión de Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en abril de 1965, así como observaciones adicionales producto de la experiencia acumulada por la Nómina en el desempeño de sus labores de evaluación.

A. Aspectos a largo plazo: el Plan Orientador

Un plan general de desarrollo económico y social debe estar basado en un marco de referencia a largo plazo (10 a 20 años) de la pauta de desarrollo que se desee seguir, que se conoce generalmente con el nombre de Plan Orientador o Perspectivo. El Plan Orientador sirve para mostrar con mayor precisión la estrategia, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Sus principales funciones deben ser: a) definir con claridad el proceso de cambio estructural requerido para mantener continuamente un rápido ritmo de crecimiento y para distribuir equitativamente los beneficios derivados del desarrollo; y b) servir de guía para la elaboración de los planes operativos a mediano y corto plazo.

El Plan Orientador, al igual que la estrategia en que se basa, deberá ser revisado periódicamente. La oportunidad más adecuada para esa revisión puede ser la preparación de cada programa a mediano plazo, ocasión en que también sería conveniente añadir al Plan Orientador un periodo igual al transcurrido desde su anterior formulación. El Plan Orientador debería incluir los siguientes elementos:

Diagnóstico y estrategia. En su presentación formal, como documento contentivo de los lineamientos a largo plazo de la política de desarrollo, el Plan Orientador debe incluir la formulación del diagnóstico y la estrategia a que se refiere el capítulo III de este informe.

Proyecciones globales. En este punto será necesario definir el "modelo" del Plan, entendiendo por tal la forma en que se interrelacionan las principales variables macroeconómicas según sus tendencias históricas y las variaciones que se desea introducir en esas tendencias como efecto de la

ejecución del Plan. Un procedimiento útil a este efecto es proyectar primero las variaciones macroeconómicas de acuerdo con las relaciones históricas observadas entre ellas para obtener una visión global de la probable evolución de la economía en caso de que no se hiciera un esfuerzo de planificación propiamente dicho. Después, se definen y cuantifican las modificaciones que se pretende introducir en esas relaciones históricas mediante la ejecución del Plan y se preparan las proyecciones correspondientes. La comparación de las dos pautas de crecimiento en términos cuantitativos, permitirá apreciar mejor la medida del esfuerzo propuesto en el Plan y la posibilidad de su realización.

Resumen de la programación sectorial. El Plan Orientador deberá contener, en forma resumida, proyecciones de producción e inversión sectorial, como indicadores del orden de magnitud de la transformación a largo plazo de la estructura productiva que se espera lograr mediante la ejecución del Plan. Habrá también que exponer los lineamientos generales de política que se planea seguir en relación con cada sector. Será necesario exponer aquí en qué sectores y subsectores se va a concentrar el esfuerzo promotor del desarrollo a realizar por el gobierno, y qué parte de la producción va a desenvolverse por su propio impulso, reaccionando ante las señales del mercado. En cuanto a los sectores sociales, el Plan Orientador deberá indicar la medida en que se esperan solucionar los déficit de educación, salud y vivienda durante los años del Plan, y la política que se desea adoptar en el campo de la seguridad social.

Política de distribución del ingreso. El Plan Orientador deberá definir —con la precisión que se requiera para servir de guía adecuada en la formulación de los planes a corto y mediano plazo— los lineamientos de la política de empleo, de salarios, de precios relativos intersectoriales, de reformas de la estructura agraria y, en general, de los distintos aspectos de la acción estatal necesarios para alcanzar las metas de desarrollo social señaladas en la estrategia.

Políticas para aumentar la capacidad de absorción. El Plan Orientador debe definir los lineamientos de la política que se aplicará en los planes operativos a mediano y corto plazo para remover los obstáculos estructurales que dificultan el rápido crecimiento de la inversión y la utilización más eficiente de la capacidad productiva existente en cada momento. Deberá examinarse aquí la forma en que se superarán los obstáculos que existan en el campo de los recursos humanos, en las condiciones institucionales y en el conocimiento de los recursos naturales que requiere el esfuerzo de desarrollo.

Políticas dirigidas a maximizar la generación y movilización de recursos internos para el financiamiento del Plan. En esta sección del Plan Orientador deberán definirse los lineamientos generales de la política fiscal y crediticia, del desarrollo del mercado interno de capitales y de los demás mecanismos internos necesarios para incrementar la formación del ahorro y la canalización del mismo hacia los sectores inversionistas.

Políticas dirigidas a disminuir la vulnerabilidad del sector externo. Para impedir que el sector externo llegue a ser, o continúe siendo, el punto de estrangulamiento que impida la consecución de los objetivos del Plan, será necesario precisar aquí las líneas de acción que deben adoptarse en función de las metas de fomento de exportaciones y sustitución de importaciones postuladas en la estrategia. Deberán identificarse en este punto las principales categorías de actividades productivas susceptibles de ser desarrolladas en condiciones competitivas, a fin de concentrar en ellas la acción promotora del estado y de inducir a los empresarios para que exploren detenidamente las oportunidades de inversión en las mismas. De igual forma, habrá que definir en esta sección del Plan la orientación general de la política económica en relación con la integración latinoamericana... Será necesario, además, precisar los lineamientos que deben seguirse en los planes operativos en relación con la política comercial propiamente dicha, la cambiaria, la de deuda externa y la referente a movimientos de capital privado, así como las metas del Plan en materia de reservas monetarias internacionales.

Política de desarrollo regional. Las metas postuladas en la estrategia sobre la difusión del desarrollo entre las distin-

tas regiones del país deberán concretarse aquí en la definición de esquemas regionales de desarrollo. De ser posible, se incluirán también las implicaciones de esos esquemas en cuanto a las necesidades adicionales de infraestructura, así como las categorías de actividades productivas que se espera desenvolver en cada una de las áreas seleccionadas.

B. Aspectos a mediano plazo: el programa de un período de gobierno

La Nómina entiende que en general, el Plan a Mediano Plazo podría tener mayor efectividad si fuese formulado para un período que coincida con la permanencia prevista de una administración en el gobierno, más el primer año del período siguiente. En otras palabras, los aspectos a mediano plazo del plan de desarrollo deberían constituir una plataforma de gobierno, que incluya, además, el primer año de la administración siguiente, a fin de dar tiempo a que ésta formule oportunamente su propio programa con un sentido de continuidad en el esfuerzo de planificación.

Debe tenerse en cuenta que el Plan a Mediano Plazo es ya, en gran medida, un plan operativo y que por lo tanto, debe contener una formulación detallada de la política de desarrollo.

De igual forma, mientras en el Plan Orientador la programación sectorial se reduce a fijar metas generales y a definir lineamientos de política, en el Plan a Mediano Plazo deberán hacerse explícitos los volúmenes de gastos corrientes, inversiones y créditos de desarrollo destinados a cada sector y las políticas de fomento que se van a adoptar para cada uno.

A continuación se expone un resumen del esquema del contenido del Plan a Mediano Plazo, basado en gran parte en los acuerdos adoptados por la Reunión de Jefes de Planificación de América Latina en abril de 1965:

a) *Diagnóstico y estrategia.* Aspectos del diagnóstico y la estrategia que sean relevantes al período de gobierno para el que se planifica.

b) *Proyecciones globales.* Reelaboración de las proyecciones contenidas en el Plan Orientador, desagregadas en la medida que se indica en párrafos anteriores con el fin de formularlas en términos operacionales.

c) *Programación sectorial por actividades económicas y sociales.* Estrategia en cada sector, metas de crecimiento, instrumentos, principales proyectos, necesidades de recursos humanos, necesidades de formación de capital, política industrial, política agrícola, política minera, etc.

d) *Financiamiento del Plan y política de financiamiento.* Proyecciones de los ingresos públicos, indicando en términos generales los cambios esperados en la política tributaria y en las políticas de precios de las empresas del Estado. Proyecciones de gastos gubernamentales, incluyendo la consideración de posibilidades de aumentar el ahorro marginal del gobierno. Política de deuda, describiendo las perspectivas de colocación de deuda pública en la economía interna y la utilización esperada de recursos del exterior. Política de fomento del mercado de capitales. Política monetaria. Política de utilización de recursos externos, incluyendo las consideraciones en que se basa la conciliación de la cuenta de capital del balance de pagos con las necesidades de financiamiento interno. Las políticas de financiamiento deberían enmarcarse dentro de una estimación de la cuenta de capital de la economía y de los grandes sectores: público, privado, instituciones de crédito y externo.

e) *Otras políticas instrumentales.* Política económica internacional. Cuando sea procedente, consideración de los aspectos del Plan relacionado con la integración latinoamericana. Políticas de incentivos al ahorro y a la inversión privados, etc.

f) *Regionalización del Plan.* Políticas contempladas para la integración del mercado nacional, para disminuir las desigualdades entre las regiones, etc. Cuando sea posible, desagregación del Plan en regiones.

g) *Programas de reforma institucional y administrativa.* Cambios propuestos en la organización administrativa. Previsiones sobre la creación de instrumentos administrativos y jurídicos que sirvan para facilitar la ejecución del plan y para estimular el progreso de la economía.

h) *Política de participación popular en el Plan.* Métodos e instrumentos de incorporación popular al desarrollo y al proceso de planificación.

C. Aspectos a corto plazo: El Plan Operativo Anual

En sus aspectos a corto plazo, el Plan General de Desarrollo contendrá una expresión detallada y coordinada de las metas e instrumentos de la política del gobierno durante cada año, en términos operacionales, que permitan verificar la medida en que se cumple el plan con relativa facilidad y rapidez.

El Plan Operativo Anual será un resumen coordinado de los "planes" parciales que tradicionalmente preparan el gobierno y otras instituciones públicas como el presupuesto del gobierno general y de las empresas públicas y el presupuesto de divisas. Se definirán además en él con todo detalle las políticas a adoptar, con expresión cualitativa y cuantitativa de los efectos que se esperan de su aplicación. Todo ello se enmarcará en el comportamiento previsible de la economía nacional expuesto en la forma más desagregada posible, tanto en la esfera real como en la financiera.

En general, el contenido del Plan Operativo Anual puede clasificarse siguiendo los lineamientos acordados por la citada Reunión de Jefes de Planificación de América Latina:

a) *Metas del Plan Operativo Anual.* Deben darse en forma detallada para cada programa y para cada órgano de decisión, de manera tal que sea posible un control de ejecución. Las metas del Plan Operativo Anual, luego del primer año de ejecución, si bien deben ser compatibles con la tendencia del plan de largo o mediano plazo, pueden desviarse por el necesario reajuste a las condiciones de cada año y a la misma efectividad del Plan.

b) *Compatibilidad global del Plan Operativo Anual.* Cuentas detalladas de fuentes y usos de fondos. Presupuesto económico nacional.

c) *Compatibilidad sectorial del Plan Operativo Anual.* Balance de materiales de los principales productos intermedios: acero, cemento, petróleo, carbón, energía y electricidad, etc.

d) *Resúmenes de los presupuestos por programas del sector público.*

e) *Presupuesto de divisas.*

f) *Presupuesto de ocupación.*

g) *Diseño de la política a corto plazo.* Aplicaciones de las políticas de precios, de salarios, política monetaria y cambiaria, política de ingresos públicos, política comercial, política de incentivos al ahorro y a la inversión privados. Política de balance de pagos.

h) *Reformas institucionales y administrativas propuestas para el período del Plan Operativo Anual.*

i) *Participación popular en el desarrollo.* Medidas que se introducirán durante el período del Plan Operativo Anual para aumentar la participación popular en el desarrollo y en el proceso de planificación.

j) *Programas sectoriales, por actividades económicas y sociales.* Programas económicos y sociales. Resúmenes de la acción programada incluyendo descripción de los proyectos principales. Deben también incluirse como investigaciones básicas las relativas a los mecanismos de información para el Plan Operativo Anual. En esta sección se explicaría, en términos de la disponibilidad de informaciones, el grado de desagregación del Plan Operativo. Se indicarían también los avances esperados en el desarrollo inmediato de los mecanismos de información.