

UBICACION Y FUNCIONAMIENTO DE UN ORGANISMO DE PLANEACION DENTRO DEL APARATO GUBERNAMENTAL DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO*

POR STEPHEN K. BAILEY

Decano de la Escuela para Graduados Maxwell de Civismo y Asuntos Públicos de la Universidad Syracuse de Syracuse, Nueva York, EUA.

Las Funciones de la Planeación Central en los Países en Vías de Desarrollo

EN cierto sentido todos los países son países en vías de desarrollo. Su crecimiento se realiza —sin embargo— a diversas velocidades y en el contexto de una asombrosa variedad de condiciones políticas y sociales. Japón es una nación en explosivo desarrollo; pero su desenvolvimiento reciente se ha basado en cimientos educacionales e industriales colocados hace más de medio siglo. Muchos países africanos surgen, por otro lado, de una vida tribal primitiva, sedentaria y/o pastoral de largo apartamiento de las principales corrientes de la modernización industrial y comercial. Algunas naciones de Asia tienen tradiciones de centralización administrativa de todo un siglo; otras confrontan problemas urgentes de vinculación de antiguos centros de poder semi-autónomos a un nuevo y precario nacionalismo. Incluso dentro de cada uno de los países individualmente considerados sucede que el moderno urbanismo industrial convive lado a lado con una primitiva y a veces muy arraigada vida rural. Es difícil creer que el Brasil amazónico forma parte de un estado soberano que contiene en su territorio a Sao Paulo y Río Janeiro, o que los leones vagan en una reservación a 10 minutos del centro de Nairobi.

Las naciones en vías de desarrollo son identificables —conforme a la connotación asignada al término en este documento— por índices tan relativos como su bajo ingreso por habitante, el alto grado de analfabetismo, la gran proporción de la población dedicada a la agricultura de subsistencia, la fuerza de las lealtades de los habitantes por su población o su tribu, los bajos índices de salubridad, una falta relativa de capacidad administrativa y política indispensable para planear y llevar a cabo cambios en gran escala, y un sentimiento muy reciente de identidad nacional, de viabilidad económica, y de movilidad social ascendente.

Las funciones de un organismo de planeación en países de este tipo son obviamente muy distintas de las funciones de

la planeación en regiones tales como EUA, Europa Occidental, la URSS o Japón. En los países desarrollados el problema central de la planeación nacional radica en la tarea de relacionar los nuevos programas nacionales con los centros de fuerza económica y administrativa existentes y que están en funcionamiento. En los países en vías de desarrollo, en cambio, las funciones principales de la planeación nacional consisten frecuentemente en crear desde la base tales centros de fuerza, en identificar las fuentes de ayuda exterior para propósitos de modernización, y en relacionar las metas para la expansión con las limitadas disponibilidades de capacidad política, administrativa y técnica locales. Lo que es más: esas metas de la planeación central de los países en vías de desarrollo, deben frecuentemente fijarse y ser perseguidas sin disponer de la ventaja de estadísticas sociales elaboradas, y careciendo de la subestructura de mano de obra ejecutiva y directiva indispensable para llevar a cabo aun las más rudimentarias operaciones. Por último, sucede muchas veces que el ambiente político de los países en vías de desarrollo está condicionado por las ingenuas esperanzas populares de que el progreso económico se derivará sin esfuerzos de la independencia política.

Es dentro de este marco de realidades que debe discutirse la planeación central en los países en vías de desarrollo para tener un verdadero significado.

Las Ilusiones Recurrentes

Existen en el mundo pocos sectores de la actividad gubernamental que estén más cargados de ilusiones y mal entendidos que aquel designado bajo la denominación de "planeación". En la literatura tradicional de la administración pública, la planeación se identifica inevitablemente como una de las funciones centrales de la administración. Pero allí termina el acuerdo. Las definiciones de la planeación varían de un extremo a otro del espectro conceptual, de la simple previsión hasta la más sofisticada elaboración y ejecución de vastos programas políticos. En las antiguas tiranías de Egipto la premonición de un José estaba tan inextricablemente ligada a su posición de poder de la sociedad que los problemas relativos a la vinculación de sus previsiones por la acción

* Documento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la Ciencia y la Tecnología en Beneficio de las Regiones de Menor Desarrollo.

concreta deben haber sido relativamente de poca importancia —aunque aún en ese caso la imaginación histórica es suficiente para sugerir que José debe haber enfrentado su propia percepción de problemas en la aplicación de su programa de estabilidad en los abastecimientos—. Pero en las sociedades contemporáneas, en las cuales el poder gubernamental es intrínsecamente débil, se halla dividido constitucionalmente, o se fracciona en virtud de pluralismos inherentes a las dimensiones y la diversidad social, la determinación de lo que constituye la planeación central no es nada fácil. E incluso si hubiese un acuerdo acerca de lo que involucra la planeación social, restaría aún una amplia diversidad de opiniones acerca de la correcta localización de la función de planeación central en la estructura del gobierno. Y —lo que es quizá más importante— existen además fundamentales diferencias filosóficas en lo que se refiere a la determinación de cuáles son las acciones tolerables para asegurar el cumplimiento de los planes centrales.

La decisión respecto de si puede —o debe— haber o no haber un solo organismo planificador en el aparato gubernamental de cada uno de los países en vías de desarrollo depende de la propia definición de planeación a la que cada quien se adhiere. Quizá la mejor manera de llegar a una definición aceptable de la planeación para los propósitos de este documento sea concentrarse inicialmente en establecer lo que no es la planeación.

Existen numerosas ilusiones recurrentes acerca de la planeación en muchos lugares del mundo, tanto en países avanzados como en vías de desarrollo. La comprensión de estas ilusiones podría ser el primer paso que debieran dar los dirigentes de los países en vías de desarrollo para dirigir atinadamente la creación de una función efectiva de planeación central en sus respectivas naciones.

La primera ilusión consiste en creer que la planeación equivale a la elaboración de proyectos. Nadie que haya estudiado la materia podría en modo alguno negar que la elaboración de proyectos es una parte integral de la función de planificar. Pero dejar la planeación sólo en manos de los proyectistas equivale a pretender que el diseño de un arquitecto es igual a una casa terminada. Las librerías del mundo están atiborradas de grandes y pequeños planes que nunca han sido traducidos a la acción. En algunos casos las llamadas naciones avanzadas han enviado en el curso de los últimos quince años consultores a diversos lugares del mundo en vías de desarrollo para ayudarles a preparar proyectos en grado de tentativa a los que se ha dignificado con el nombre de “planes”, pero los cuales han carecido casi totalmente de relación con las realidades políticas y administrativas de la sociedad huésped. Rara ha sido la vez en que tales planes o proyectos han justificado el gasto de tiempo, esfuerzo y dinero necesarios para su presentación. En resumen: la elaboración de proyectos es parte de la planeación, pero no la planeación misma.

Una segunda ilusión frecuente es que las agencias de planeación dirigidas por grupos herméticamente aislados de economistas profesionales y de especialistas administrativos y técnicos, constituyen un instrumento adecuado para los gobiernos que las utilizan. En cierto sentido esta ilusión se deriva de la primera. Así como la elaboración de proyectos no equivale a planeación, tampoco el personal de un organismo cuyas funciones se circunscriben a proyectar puede ocupar el centro del proceso de planeación. El personal planificador debe recomendar acciones, pero si los funcionarios responsables se muestran renuentes o no pueden aplicar las duras decisiones de planeación, las recomendaciones citadas resultarán inútiles. Por paradójico que parezca, la planeación económica central no es básicamente una función económica y sería imprudente dejarla en manos de técnicos económicos exclusivamente.

Esto nos conduce a una tercera ilusión prevaleciente: que la localización precisa de una unidad planificadora en la gráfica de una organización formal reviste la mayor importancia. Sin tratar de sugerir en forma alguna que la estructura orgánica está desvinculada del cumplimiento satisfactorio de las funciones gubernamentales, es indudable que la carne y la sangre, más bien que los huesos, son los que dan vida y dinamismo a un organismo cualquiera, individual o institucional. Es posible establecer una unidad de planeación central en la oficina del primer ministro o del presidente, pero si estos funcionarios no son capaces de escoger planificadores competentes o de vincular la unidad de planeación a las operaciones corrientes del gobierno, tal nexo orgánico resulta ineficaz. La proximidad puede llegar a ser peligrosa

si la unidad de planeación se sitúa en un ministerio clave, como Hacienda, que concibe como misión principal del nuevo organismo la de asegurar el control y la contabilidad, más bien que la de liberar nuevas energías. Todo gobierno tiene sus ministros y ministerios positivos y negativos. Ambos tipos tienen papeles esenciales que desempeñar. Pero la ilusión de que la planeación debe ser vinculada a ministerios negativos por el simple hecho de que desempeñan funciones económicas es una de las más nocivas de nuestro tiempo.

Otra ilusión recurrente consiste en pensar que la planeación central puede en verdad centralizarse en una dependencia o a un solo nivel del gobierno. Si se utiliza el término “planeación” no solamente para abarcar la formulación de programas sino también la puesta en práctica de los mismos, la planeación central debe necesariamente abarcar los intereses y deseos de toda una constelación de organismos de planeación central. En su mínima expresión, ello englobaría normalmente la elaboración de presupuestos de tesorería, las cuestiones de personal, y las fiscales; las funciones de banca central, y los ministerios especialmente relacionados con el desenvolvimiento educacional, agrícola e industrial. Y en una compleja estructura federal, resulta inevitable que los niveles más bajos del aparato gubernamental se hallen envueltos en la realización de los planes. Uno de los problemas que se han presentado repetidamente en la planeación central de un país como —por ejemplo— la India, parece ser el de que la puesta en práctica del programa debe quedar necesariamente en manos de los servicios administrativos de los Estados considerados en lo individual y de gobiernos locales que muchas veces mantienen sólo imperfectas comunicaciones con Nueva Delhi o entre sí.

Y así como la planeación central no puede en verdad centralizarse en una dependencia, tampoco la planeación pública puede divorciarse de las energías y esfuerzos privados. Pocos países pueden jactarse de un éxito mayor que el obtenido por Francia en la vinculación de la planeación pública y privada; y la asombrosa vitalidad de la economía francesa en la última década, a pesar de los problemas políticos que tuvo que encarar en el interior y en África del Norte, constituye un legado de la venturosa integración y del ajuste de los intereses públicos y privados que se lograron desde el principio del proceso de planeación. Encierra una lección para todos los países: desarrollados y en vías de desarrollo.

Es ilusión recurrente en los países en vías de desarrollo que la ejecución venturosa de la planeación depende en grado considerable de los consultores extranjeros. Procedentes de las llamadas naciones avanzadas consultores a corto plazo dotados de la mejor voluntad y habilidad técnica del mundo han ayudado en la elaboración de planes de tres, cinco, siete y hasta diez años. Con demasiada frecuencia los consultores llevaron consigo un bagaje intelectual extraño a los problemas de las sociedades que visitaban o que —a corto plazo— no pudieron transferir a suelo extranjero. Ciertos economistas hablan con sabiduría de la infraestructura económica; los prerequisites esenciales del crecimiento económico; pero estos mismos economistas demuestran frecuentemente su ingenuidad en lo que se refiere a la infraestructura administrativa, intelectual y política que debe existir en la nación interesada antes de que el consultor extranjero pueda influir en forma apreciable en la dirección política. En muchos economistas persiste la ingenua noción de que se puede realizar una planeación económica central sin examinar los prerequisites políticos y administrativos que condicionan su éxito.

Finalmente, está muy extendida la ilusión de que el remedio de una planeación infructuosa consiste en crear interventores, tasadores e inspectores adicionales. Oprimiendo las riendas es posible dominar a un caballo lanzado al galope, pero de nada servirá oprimirlas si lo que se busca es que un caballo lento eche a correr. Demasiado a menudo las naciones desarrolladas, en su empeño por lograr un crecimiento nacional equilibrado, frenan hasta poner al paso la marcha de los únicos centros motores perceptibles en la sociedad. Una característica sobresaliente de estos centros motores es que tienden a desequilibrar los planes mejor preparados. La mejor manera de mantener la estabilidad en un tiro de caballos es dejándolos inmóviles. Pero si lo que se busca es movimiento, los caballos delanteros deben ser aguijoneados para que hagan perder la estabilidad a sus compañeros más letárgicos.

Si las ilusiones recurrentes han venido a interponerse en el camino de la planeación nacional efectiva de los países en vías de desarrollo (así como de los desarrollados), ¿qué normas pueden servir de guía para mejorar la calidad y eficiencia de la función planificadora central? Existen al parecer siete necesidades básicas que es indispensable satisfacer antes de que pueda iniciarse con éxito la planeación gubernamental. La satisfacción de estas necesidades constituye una especie de plan para la planeación. En síntesis, parecen ser los prerrequisitos para la elaboración de programas nacionales coordinados y para traducir tales proyectos en acciones efectivas, en el marco de las restricciones de procedimiento que impone un sistema de gobierno liberal.

a) La primera, en orden de prioridad, es la necesidad de identificar los centros de decisión nacional dentro de la sociedad. La realización de los programas gubernamentales depende de la iniciativa de individuo e instituciones fuertes; fuertes no en el sentido de poder tiránico, sino en el de inteligencia, energía e influencia económica pública y privada. El panorama que ofrecen los dirigentes de una sociedad cualquiera tiene un perfil irregular. Dado que la planeación central implica la actividad más difícil y compleja que las naciones en vías de desarrollo pueden emprender, la primera pregunta que se plantea antes de iniciar el proceso de planeación es la siguiente: ¿quiénes son los innovadores y administradores más aptos y enérgicos al servicio del gobierno y en la sociedad en general que pueden ser movilizados en una coalición de poder nacional? Directa o indirectamente, en efecto, éstas son las energías que deben ser incorporadas al esfuerzo de planeación si se quiere que tenga éxito. A la inversa, éstos son los elementos que pueden minar la planeación central si no están clara e indisolublemente ligados a todas las fases del proceso planificador.

b) Una vez identificados los centros motores y de decisión, la siguiente tarea de la dirección política superior consiste en obtener e institucionalizar la subordinación de estos centros a las metas y procesos de la planeación central. Las sociedades modernas en desarrollo forzosamente deben basar sus operaciones gubernamentales en una extensa división del trabajo, pero los individuos capacitados que dirigen las secciones del mecanismo gubernamental, casi inevitablemente tenderán a experimentar preocupación por intereses y programas locales que a menudo entran en conflicto con las metas centralmente formuladas. La labor de la dirección política superior, si está resuelta a llevar a cabo la planeación central, debe consistir en complicar la vida de ministros y administradores que, sin esa presión, concederían una prioridad mucho mayor a la ejecución de los objetivos del departamento a su cargo, que a la vinculación de estas mismas metas con los planes centrales del gobierno nacional. En consecuencia, debe hallarse el modo de agrupar a las personalidades clave bajo la dirección política superior, a fin de que trabajen conjunta y constructivamente en el interés de programas nacionales cuidadosamente formulados. Los dirigentes más enérgicos y que tienen mayor responsabilidad en el gobierno deben constituir el organismo central que preparará y ejecutará los planes nacionales.

c) El éxito de este grupo lo determina no solamente la calidad de la dirección política superior, sino también la capacidad del personal de que pueden disponer los servicios de la unidad de planeación central. Y así llegamos al punto que plantea más específicamente el título de este ensayo. Las deliberaciones de los atareados, poderosos y preocupados líderes gubernamentales y políticos sobre los problemas de planeación no pueden ser de una profundidad superior a la capacidad de los servicios de la secretaría general. Es al nivel de la secretaría, fundamentalmente, donde se requiere fomentar y mantener las más rigurosas normas de competencia. Es aquí donde deben ser identificadas y elaboradas para su aplicación las interdependencias económicas y administrativas más complejas —incluyendo las diversas fuentes de ayuda exterior. Es aquí donde especialistas y generalizadores bien informados y preparados deben relacionar y analizar los datos sociales y económicos básicos, que están a la disposición del gobierno y sin los cuales la planeación central es imposible. Es aquí donde estos datos deben ser organizados en torno a las concepciones de la planeación central que proporcionarán a los órganos de decisión alternativas viables, comprendidas las posibles consecuencias de seguir una sola opción. Es aquí donde los programas económicos y sociales deben ser conscientemente vinculados a las realidades

en lo que concierne a la mano de obra especializada —existente y potencial— siguiendo las instrucciones del gobierno

d) En el curso de estas labores intelectuales, la secretaría debe presionar a las unidades efectivas de planeación central del gobierno para que establezcan prioridades políticas y administrativas. Estas prioridades deben relacionar las metas sociales no sólo entre sí, sino también con las actividades a menudo divergentes, que se desarrollan en todos los niveles del gobierno. Tal es el problema político más importante de la planeación central. La capacidad para establecer prioridades efectivas que tomen en cuenta el impulso y los intereses creados por los programas políticos y administrativos parciales, constituye la medida más eficaz para estimar la calidad de la dirección política superior. Parece ser cada vez más obvio que las prioridades establecidas por el gobierno deben abarcar cuestiones que desbordan el campo limitado del crecimiento económico. Puede existir, por ejemplo, un conflicto latente entre el crecimiento económico y la estabilidad política y, en este caso, lograr que las consecuencias políticas del cambio sean comprendidas y estudiadas antes de que el desarrollo económico se torne excepcionalmente destructivo del orden social, constituye la esencia de una planeación nacional inteligente. Asimismo, el equilibrio relativo del desarrollo industrial y agrícola debe ser cuidadosamente analizado en términos no sólo de potencial económico, sino del "modo de vida" general a que aspira la sociedad. Y escalonadas en el tiempo, todas estas cuestiones deben ser relacionadas con el problema fundamental de racionalizar los sistemas y niveles de educación general, profesional y técnica.

e) Como parte integrante del difícilísimo problema político e intelectual de establecer prioridades y vincular programas, debe realizarse un esfuerzo global con objeto de crear apoyo administrativo, político y público para la planeación central, mediante la vinculación de los centros de decisión públicos y privados al proceso de planeación en la fase más cercana posible. Es muy raro que los planes puedan ser ejecutados exclusivamente mediante órdenes. Sin llegar a la adopción de sanciones que culminan con la destrucción de la dignidad humana, los gobiernos deben contar con detallados sistemas que fomenten el consentimiento, si se quiere que los planes centrales valgan algo más que el papel en que han sido trazados. Esta promoción del consentimiento puede llevarse a cabo de varias maneras: empleando los grandes medios de difusión; mediante discusiones legislativas; a través del aparato político de los partidos; con la ayuda de comisiones de diversos tipos en todos los niveles. Pero la planeación superior parece ser el resultado no tanto del uso de los medios de comunicación mecánicos, como de los contactos personales entre la dirección política superior y los centros de decisión e influencia subordinados. El hecho es que esta promoción del consentimiento mediante el contacto personal consume una enormidad de tiempo; pero es un hecho también que la pérdida de ese tiempo puede constituir el requisito indispensable para que un plan cualquiera pueda avanzar más allá de su fase preliminar. La planeación central efectiva es una empresa educacional más bien que directiva.

f) Uno de los aspectos esenciales de la promoción del consentimiento en la planeación central reside en la capacidad de los planificadores centrales para manifestar claramente la relación que existe entre la planeación a largo plazo, por una parte, y la planeación a corto y mediano plazo, por otra. Mediante la formulación de sueños es posible inspirar un nuevo entusiasmo en los hombres, pero este entusiasmo no puede traducirse en energía efectiva mientras los planes no hayan sido divididos en períodos de tiempo con tareas específicas que revelen con claridad cristalina el proceso mediante el cual las transformaciones que requiere el crecimiento de la sociedad son pertinentes y aplicables a los sueños a largo plazo. La esencia del éxito en la administración de los planes a largo plazo depende de la capacidad de los líderes políticos y administrativos para crear las etapas que vinculan la realidad a la aspiración.

g) Finalmente, el éxito de la planeación central depende de que el proceso planificador sea lo bastante flexible para permitir reajustes en los medios y fines a medida que las condiciones cambian y se obtienen nuevos conocimientos. La gran paradoja de la planeación central es que los planes deben ser coherentes y lógicos en el tiempo; pero es necesario evitar que se vuelvan tan frágiles que toda la estructura se disgregue al producirse un cambio imprevisto en las circunstancias políticas, administrativas y económicas. En resumen, la planeación es un proceso continuo. Las naciones que no

ueden adaptarse instantáneamente, que no pueden reducir irrididas con firmeza y celeridad, que no pueden llevar a bho una reorganización sin frenar seriamente el impulso, no enen la menor posibilidad de forjar planes que perduren.

a Estructura Orgánica como Problema Residual

Si se pueden superar las ilusiones recurrentes y esta-ecer los prerequisites de una planeación central significati-a, el problema de la estructura orgánica —la posición y el oncionamiento precisos de una agencia de planeación dentro e la organización gubernamental de los países en vías de esarrollo— es residual. Se sugiere que, en el seno de la onstelación de agencias de planeación central, existe cierto úmero de posibles puestos para los servicios generales de sesoramiento y para proveer de dirección a la planeación entral. En algunos países la función planificadora real ha ido colocada bajo la autoridad de los ministerios de Hacia-a; en otros se ha establecido con éxito consejos asesores de laneación separados. Los organismos de planeación locali-ados en la estructura de la oficina del jefe del ejecutivo pue-len ser particularmente afortunados si dicho funcionario no está preocupado a su vez por otros asuntos, y si los centros le decisión más tradicionales en los ministerios subordinados io están lo suficientemente arraigados como para constituir una rémora excesiva de la función planificadora.

Lo importante es que si la función planificadora es digna y está apoyada por sistemas de poder político nacional —se les defina como partidos políticos, una coalición de intereses al margen del gobierno, una coalición de intereses dentro de te, o una combinación de todos ellos— podrá tener éxito cualquiera que sea el lugar donde se la sitúe en la gráfica de una organización formal. Inversamente, la función planifica-

dora podrá fallar sin que importe donde está localizada, si el problema central de movilizar el poder político y administra-tivo ha sido ignorado.

Conclusión

En esencia, lo que este ensayo ha tratado de explicar es que el problema básico de la planeación central está en el poder político nacional, así como en la coordinación de las energías de políticos y administradores clave y de la iniciati-va económica privada.

Los que compartimos principios en el sentido de que el poder del gobierno debe ser limitado y que las metas de la sociedad son la libertad y el pleno desarrollo individuales, re-conocemos la inevitabilidad de ciertos obstáculos a corto plazo para el acelerado cumplimiento de los planes centrales. Pero nos sentimos totalmente identificados con la proposición de que los medios y los fines están indisolublemente ligados en la realización de los objetivos de la sociedad.

En último término, la planeación no es una ofrenda de los políticos a la sociedad. Una planeación venturosa es acción cooperativa, dentro de restricciones de procedimiento, para la realización de las metas sociales que gozan del apoyo popular. Esto implica dirección y la movilización del poder político; pero también implica restricciones para esta dirección y este poder político. Por encima de todo, sugiere que la planeación central es una operación sumamente compleja, que debe promover el consentimiento y que, cualquiera que sea el lugar y el funcionamiento de un organismo de planeación dentro de la organización gubernamental de los países en vías de desarrollo, las metas sociales no pueden ser alcanzadas exclusivamente mediante órdenes.

CONTROL PRESIDENCIAL DIRECTO EN LA PLANEACION BRASILEÑA*

El gobierno del Brasil ha decidido colocar bajo el control directo del Presidente de la República las actividades y organismos que a diversos niveles de la administración se vinculaban, de una u otra forma, a la planeación económica nacional. La alta prioridad de esta función en la economía del país se reconoce y establece en el decreto, recientemente aparecido, que publicamos en seguida.

EL decreto que ordena y reglamenta los diversos órganos de la Administración Federal a fin de que sea cumplida la planeación durante el trienio 1963-1965 establece lo siguiente:

“Considerando que el gobierno federal tiene una alta responsabilidad como elemento propulsor y disciplinador del proceso de desarrollo económico y social del país;

“Considerando que el plan de desarrollo económico y social adoptado por el gobierno tiene a la vista, como uno de sus objetivos básicos, asegurar en el trienio 1963-1965 una tasa de crecimiento de la renta nacional compatible con las expectativas de mejoría de las condiciones de vida del pueblo brasileño;

“Considerando que las medidas de contención puestas en práctica hasta el momento permiten al gobierno controlar la presión inflacionaria, lo que a su vez le permite planear la intensificación del desarrollo y la estabilidad del sistema económico;

“Considerando que la acción gubernamental debe, con este propósito, emprender un conjunto de medidas capaces de asegurar principalmente que se realice el monto de inversiones requerido, orientándolo adecuadamente para que la estructura de la producción se ajuste a la evolución de la demanda;

“Considerando que sólo a través de esa ordenación será viable la sustitución gradual de las importaciones, medida que imponen las actuales limitaciones en nuestra capacidad de importación, así como la necesidad de establecer condiciones que propicien la integración de la producción nacional en las corrientes más dinámicas del comercio internacional;

“Considerando que la consecución de esos objetivos depende fundamentalmente de una coordinación eficaz que asegure, sobre todo, la oportunidad de las medidas que deben tomarse con vistas a garantizar el ritmo deseable del desarrollo;

“Considerando, finalmente, que la coordinación de los múltiples objetivos de la política económica y social permite aumentar el ritmo del desarrollo, reduciendo su costo social,

* Tomado de *Correio da Manhã*, Brasil, 14 de julio de 1963.

y que esta coordinación sólo puede ser lograda mediante la planeación plurienal de la acción del Poder Público en las esferas pertinentes;

Se decreta:

De la Coordinación de la Planeación Nacional

Art. 1º—Queda instituida la Comisión de Planeación Nacional, integrada por los jefes del Gabinete Militar, por los jefes del Gabinete Civil y por el Coordinador General de la Asesoría Técnica, Comisión que se reunirá semanalmente bajo la presidencia del Presidente de la República.

Inciso Unico.—El Coordinador General de la Asesoría Técnica ejercerá las funciones de Secretario Ejecutivo de la Comisión.

Del Desdoblamiento Ejecutivo del Plan de Desarrollo Económico y Social

Art. 2º—Incumbe a la Coordinación de la Planeación Nacional coordinar, en un plazo de 120 días, en colaboración con los ministerios civiles y militares y con los órganos de administración directa, indirecta, de desarrollo regional, autónomos y de empresas mixtas, la relación de los proyectos prioritarios que, evaluados por los ministros de estado responsables en el sector respectivo, y aprobados por el Presidente de la República, serán puestos en práctica por el Poder Ejecutivo en el período comprendido entre julio de 1963 y el 31 de enero de 1966.

Art. 3º—Para los fines dispuestos en el presente Decreto, se entiende por proyecto una unidad específica de tareas, expresada en términos de actividades u obras necesarias al cumplimiento de una finalidad determinada, y cuyas fases tendrán una caracterización objetiva, obedeciendo a tablas cronológicas rigurosas para su ejecución física y para las erogaciones que causen.

Art. 4º—El plazo de 120 días señalado en el artículo 2º se subdividirá en dos períodos iguales de 60 días cada uno, siendo destinado el primero a la compilación de datos e informaciones, y el segundo a la realización de los trabajos de revisión, integración, consolidación sistematizada y ajuste de los proyectos prioritarios dentro del esquema general de las políticas de desarrollo económico y social y de financiamiento del programa.

Art. 5º—Cada ministro de Estado y dirigente de los órganos indicados en el artículo 2º promoverá, dentro de un plazo de 8 días contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, la organización e instalación, en su Ministerio u órgano respectivo, de un grupo de planeación encargado de realizar, dentro de su área jurisdiccional, las indicaciones preliminares que serán sometidas a la consideración de la Presidencia de la República.

Inciso 1º—Los integrantes de los grupos de planeación de que se trata en este artículo quedarán sujetos al régimen de tiempo completo, desvinculados por lo tanto de cualesquiera otras actividades durante el tiempo necesario para la conclusión de sus respectivas tareas, y se considerarán como de carácter relevante los servicios que presten.

Inciso 2º—La Coordinación de la Planeación Nacional podrá designar observadores para que estén presentes en los trabajos de los grupos de planeación a que se refiere este artículo.

Inciso 3º—Los ministros de Estado comunicarán, con urgencia, a la Coordinación de la Planeación Nacional la composición de los grupos de planeación y la dirección de los locales donde funcionen.

Inciso 4º—Los grupos de planeación constituidos al tenor de este artículo podrán recabar informaciones de los servicios de cualquier órgano del ministerio a que pertenezcan, inclusive los organismos autónomos y sociedades de participación estatal que estén bajo la jurisdicción del ministerio respectivo.

Art. 5º—Los proyectos seleccionados preliminarmente serán enviados a la Coordinación de la Planeación Nacional bajo la forma de formularios adecuados, conforme a los modelos que constan en los anexos 1 a 3 de este Decreto, y conteniendo en relación a cada proyecto:

a) Razón justificativa y descripción sumaria;

b) Caracterización de las etapas en que se subdivide su realización, especificando, en relación a cada etapa, las fe-

chas de su iniciación y de su fin, el trabajo que debe realizarse, los porcentajes de progreso en los períodos semestrales o mensuales que se indiquen, los gastos que se efectúen en estos mismos períodos y el origen de los recursos financieros necesarios, siempre que hubiere fuente específicamente consignada.

Inciso Unico.—Los grupos de planeación de cada ministerio tendrán un plazo de 30 días para allegar los datos relativos a los proyectos en ejecución y un plazo de 60 días para presentar los informes relativos a los proyectos por iniciarse.

Art. 7º—La Coordinación de la Planeación Nacional, juntamente con los ministros de Hacienda y de Relaciones Exteriores, establecerá el programa de recursos financieros, internos y externos, de que el Gobierno dispondrá para asegurar la realización del Plan de Desarrollo Económico y Social.

De la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República

Art. 8º—La Asesoría Técnica de la Presidencia de la República, subordinada a la jefatura del Gabinete Civil en los términos establecidos por el apartado "c" del artículo 3º del Reglamento aprobado por el Decreto número 51.872, del primero de abril de 1963, tiene por finalidad asesorar a la Coordinación de la Planeación Nacional en la evaluación de la política y del programa del Gobierno Federal, de modo que tienda a asegurar la ejecución adecuada del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Art. 9º—Compete a la Asesoría Técnica:

1º—Orientar la elaboración y las revisiones del Plan de Desarrollo Económico y Social;

2º—Coordinar la elaboración de los programas de trabajo de los órganos de administración pública directa e indirecta;

3º—Coordinar los planes y actividades de los órganos federales en el ámbito del desarrollo económico por regiones;

4º—Conocer y coordinar todos los planes de ayuda externa económica, financiera o de asistencia técnica;

5º—Coadyuvar a la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social, indicando a la Coordinación de la Planeación Nacional, siempre que lo juzgue conveniente, las medidas que deben ser tomadas para asegurar el buen éxito de dicha ejecución;

6º—Mantener a la Coordinación de la Planeación Nacional permanentemente informada sobre la marcha de los programas de trabajo del Gobierno y sobre la ejecución de las providencias tomadas por el Presidente de la República en relación con asuntos de orden económico-social;

7º—Colaborar en la elaboración de las proposiciones presupuestarias de los órganos de administración directa e indirecta, armonizándolas con el Plan de Desarrollo Económico y Social;

8º—Opinar sobre materias de orden técnico, por determinación del Presidente de la República o por consulta de los jefes de los gabinetes militar y civil;

9º—Coordinar la preparación de los escritos relativos a anteproyectos de ley, para someterlos al Congreso Nacional, siempre que se refieran a cuestiones de orden económico-social o que tengan repercusión en el Plan de Desarrollo Económico y Social;

10º—Colaborar con la Secretaría de Relaciones Parlamentarias en cuanto al esclarecimiento de las materias que se señalan en el ítem anterior y que estén en trámite en el Congreso Nacional;

11º—Recibir, estudiar y tramitar los procesos y demás documentos sometidos a la consideración del Presidente de la República, siempre que se refieran a cuestiones de orden económico-social;

Art. 10º—La Asesoría Técnica se compone de una jefatura y de direcciones especializadas.

Inciso 1º—El número de direcciones y sus atribuciones respectivas serán determinadas en Reglamento aprobado por el Presidente de la República;

Inciso 2°—Los grupos de trabajo creados por este Decreto del Presidente de la República, quedarán subordinados a la Asesoría Técnica.

Art. 11°—La jefatura de la Asesoría Técnica tiene por finalidad dirigir, coordinar y ejecutar todas las actividades que conciernen a la Asesoría Técnica de modo que asegure, en la esfera de su competencia, una eficiente asistencia al Presidente de la República.

Art. 12°—La jefatura de la Asesoría Técnica está constituida por:

- a) Un coordinador general;
- b) Tres coordinadores generales adjuntos que desempeñarán las funciones de asistentes del coordinador general.

Inciso Unico.—Anexos a la Asesoría Técnica funcionarán:

- a) Una secretaría administrativa encargada de prestar los servicios administrativos de orden general necesarios para la ejecución de los trabajos de la Asesoría Técnica;

- b) Un servicio de documentación cuyas funciones serán relacionar, ordenar, clasificar, archivar y conservar textos, documentos, elementos estadísticos, publicaciones, obras y estudios de interés para la Asesoría Técnica.

Art. 13°—Compete al coordinador general de la Asesoría Técnica:

- a) Ejercer la superintendencia de los servicios atribuidos a la Asesoría Técnica y a su personal respectivo;

- b) Distribuir las órdenes e instrucciones de servicio;

- c) Firmar toda la correspondencia oficial de la Coordinación de la Planeación Nacional y de la Asesoría Técnica;

- d) Transmitir a los ministros de Estado las órdenes del Presidente de la República en materias de la competencia de la Coordinación de la Planeación Nacional;

- e) Dejar de obrar en representación del Presidente de la República cuando así le sea ordenado;

- f) Otorgar menciones honoríficas a los miembros de la Asesoría Técnica y al personal de los órganos subordinados a ella, así como aplicar sanciones disciplinarias, de acuerdo con el Estatuto de los Funcionarios Públicos y Civiles de la Unión;

- g) Aprobar y modificar el calendario de labores y franquicias del personal que le esté directamente subordinado;

- h) Promover la ejecución de los demás trabajos que le fueren encomendados por el Presidente de la República;

- i) Delegar las atribuciones que le competan.

Art. 14°—Compete a los coordinadores generales adjuntos:

- a) Colaborar con el coordinador general en la superintendencia de los servicios atribuidos a la Asesoría Técnica y a su personal respectivo;

- b) Supervisar los servicios auxiliares de la propia jefatura;

- c) Atender a las autoridades, a los particulares y a las partes interesadas en general, en nombre del coordinador general;

- d) Encargarse de la correspondencia de la jefatura cuando se tratare de materia especial no distribuida;

- e) Realizar las tareas que les fueren encargadas por el coordinador general;

- f) Representar al coordinador general, cuando para ello sean autorizados, en las negociaciones con los órganos del poder público;

- g) Representar al Presidente de la República cuando sean designados para hacerlo así.

Art. 15°—Los grupos de planeación instituidos en los términos del artículo 5° de este decreto, presentarán a la Asesoría Técnica relaciones mensuales del progreso de las obras o actividades integrantes del plan y pertenecientes a sus respectivas áreas jurisdiccionales.

Art. 16°—Pasarán a la subordinación de la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República los siguientes órganos:

- 1.—De la Comisión Nacional de Planeación, creada por el Decreto número 51.152 del 5 de agosto de 1961 y modificada por el Decreto número 154, del 17 de noviembre de 1961:

- a) La Secretaría Técnica;

- b) Las Comisiones de Coordinación Regionales y Sectoriales;

- c) Los grupos de trabajo.

- 2.—De la Comisión de Coordinación de la Alianza para el Progreso, comisión establecida por el Decreto número 1.040, del 22 de mayo de 1962:

- a) La Secretaría.

- 3.—Del Consejo de Desarrollo, creado por Decreto número 38.744, expedido en febrero de 1956 y modificado por el Decreto número 43.393 del 12 de marzo de 1958.

- a) La Secretaría General.

Inciso Unico.—Toca al coordinador general de la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República ejercer las funciones de secretario general de los órganos referidos en este artículo.

EL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PERU

EL plan de desarrollo económico y social del Perú, preparado a solicitud del Gobierno por el Banco Central de Reserva con la colaboración de las reparticiones administrativas y técnicas del Estado, está contenido, principalmente en dos documentos: en el "Plan de desarrollo económico y social del Perú 1962-1971" y en el primer tomo de "Programación del Desarrollo", en el cual se hace aclaraciones y ampliaciones al primer documento.

El "Plan" contiene tres partes principales. En la primera se hace el diagnóstico de la situación actual en base al desarrollo mostrado por la economía en 1950-1960. En la segunda se fijan las metas para la década 1960-1970 y la mag-

nitud de la inversión necesaria para alcanzarlas, dando particular importancia a la participación del ahorro nacional y a los requisitos complementarios de capital extranjero. En la tercera y última parte se presenta el programa de inversiones públicas: 1962-1970, con los proyectos específicos agrupados por sectores y clasificados de acuerdo a sus prioridades respectivas. Además se presenta la financiación interna y externa del mencionado programa.

En el diagnóstico que sirve de base para la fijación de los objetivos del "Plan", se establece que durante el período 1950-1960, la economía peruana creció a un ritmo de 4.5% por año pero que el beneficio económico y social que podría

haber derivado de ese crecimiento se vio neutralizado, por el fuerte crecimiento demográfico que llevó a que el producto por habitante pudiese aumentar sólo 2.1% por año, porcentaje inferior al mínimo recomendado por la Alianza para el Progreso. En segundo lugar porque debido a la crisis de origen externo, el desarrollo económico se vio acompañado por fases de depresión que incidieron la formación de presiones inflacionarias, desequilibrios fiscales, aumento de precios y devaluación monetaria; y, finalmente, por el hecho de que el desarrollo no fue general en el país sino que tuvo lugar principalmente en la costa y en el sector de exportación, habiéndose producido bajas en la productividad en la sierra y en la selva y en los sectores que producen para el mercado interno, principalmente, la agricultura, que da ocupación a más del 50% de la población.

Una de las conclusiones más importantes del diagnóstico es, que no obstante el rápido desarrollo que mostraron las exportaciones, la industria no pudo crecer en la magnitud requerida por el aumento de la fuerza de trabajo en las áreas urbanas, debido, al escaso crecimiento del mercado interno originado por la falta de productividad y por las condiciones económicas y sociales del interior del país. Este proceso ha traído consigo la transferencia de población subocupada en el campo hacia los servicios personales y el pequeño comercio, que tienen muy limitada participación en el desarrollo económico y social.

En la segunda y tercera partes o sea, en el "Plan" propiamente dicho se fijan como objetivos para el decenio 1960-1970, la corrección de los desequilibrios regionales y sectoriales y un incremento anual de 5.9% en el producto nacional bruto. Este porcentaje, considerando el crecimiento demográfico, permitiría mejorar el producto por habitante en cerca de 3.0% por año, suficiente para duplicar la cifra anterior en menos de 12 años. Para alcanzar esta meta la inversión debería aumentar de un promedio de 3.2% en el período 1950-1960, a 14.7% en 1960-1970.

En el "Plan" el sector agropecuario adquiere una importancia vital, pues su deficiente desarrollo en el sector de consumo interno fue uno de los factores responsables del desequilibrio mostrado por la economía peruana en el pasado decenio. Por este motivo, la producción del sector debe crecer a una tasa acumulativa anual de 6.9% y contribuir, en cerca de 1/3 al aumento de la producción de la década 1960-1970. El sector agropecuario que produce para el mercado interno crecería más rápidamente que el que produce para la exportación, y se eliminaría el "cuello de botella" que en el pasado ha puesto un freno al desarrollo de todos los demás sectores, en especial de la industria.

Este último sector debe crecer de acuerdo al plan en 6% por año. Tal incremento le permitiría a la industria mantener su creciente participación en el producto nacional bruto y sustituir importaciones, esta sustitución reduciría la demanda de divisas hasta un volumen adecuado al ingreso por exportaciones y capitales. Además, ese ritmo de crecimiento permitiría aumentar el empleo productivo de la industria en más de 460 mil personas, contribuyendo así a absorber el crecimiento demográfico de las ciudades, elevado enormemente por la emigración rural. De los demás sectores, la producción de energía debe también crecer en forma acelerada, especialmente, en el petróleo y la energía eléctrica pues, del desarrollo de estos sectores dependerá, en cierta forma, el éxito de todo el plan, ya que la industria no podrá crecer en la magnitud programada si no se cuenta con un adecuado abastecimiento de energía.

La inversión privada requerida por el "Plan" deberá ser financiada en gran parte, más del 70%, con el ahorro interno. Para el efecto será necesario aumentar el ahorro privado de S/. 8.243 millones (Dls. 307 millones), en 1950-1960, a cerca de S/. 13.574 millones (Dls. 506 millones), en 1962-1970, período de 8 años para el cual se han estimado las necesidades de inversión. La diferencia entre el ahorro interno y la inversión requerida será cubierta con un ingreso de capital extranjero, de aproximadamente S/. 3,774 millones por año (Dls. 141 millones), o sea superior en más de 44% al ingreso de capital extranjero privado habido en 1950-1960. De ese capital extranjero, cerca de S/. 1,987 millones (Dls. 74 millones), ingresaría al país como inversión directa y S/. 348 millones (Dls. 13 millones), en la forma de préstamos. Esta necesidad de un ingreso completamente de capital externo explica, en parte, la importancia que se da al mantenimiento de la estabilidad monetaria y del ambiente apropiado para alentar al inversionista.

Como en el caso de la inversión privada, el programa de inversiones públicas será financiado también en gran parte con el ahorro del Gobierno, aunque debido a las enormes necesidades de capital social básico y de infraestructura, el Gobierno sólo estará en condiciones de financiar con sus propios recursos alrededor del 64% de la inversión pública. Dentro de las condiciones generales contempladas en el programa el Gobierno necesita de un ingreso promedio anual de capital extranjero de S/. 2.210 millones (Dls. 82 millones), o sea, de cerca de S/. 20,000 millones (Dls. 746 millones), durante el período del plan.

A consecuencia de ese ingreso de capital extranjero la inversión pública aumentaría de un 2% del producto nacional bruto, en 1960, a 13% en 1970, y el Gobierno podría hacer frente no sólo a las necesidades de inversión de tipo económico sino también a las sociales que han sido ampliamente consideradas en el programa. De la inversión pública total del período 1962-1970, ascendente a S/. 75,824 millones (Dls. 2,828 millones), la de tipo económico absorbería S/. 43,030 millones (57%), y la inversión social S/. 32,794 millones (43%).

De la inversión propiamente económica la agricultura y el transporte absorben el 29% y 16% respectivamente. Esto evidencia la importancia concedida por el plan a estos sectores para el desarrollo económico y la convicción de que, superados con esa inversión los principales problemas agrarios y la integración geográfica territorial, el sector privado estará en condiciones de hacerse cargo de la mayor parte de las inversiones y contribuirá de manera positiva al desarrollo económico y social del país.

En el sector agrícola, el programa de inversiones públicas, sin descuidar la asignación de fondos para llevar a cabo las fases más importantes de la reforma agraria, da particular importancia a las inversiones destinadas a mejorar y ampliar las áreas de cultivo en las tres regiones naturales del país. En el sector industrial el acento se pone en la ampliación de la planta siderúrgica de Chimbote, pues de esa ampliación dependerá en gran parte el desarrollo de todo el sector industrial del país e incluso el proceso de sustitución de importaciones por producción nacional. En este campo, el programa ha considerado también la construcción y ampliación de la fábrica de fertilizantes del Cuzco, obra como la anterior disminuirá las importaciones de abonos sintéticos y permitirá incrementar enormemente la productividad agrícola de los departamentos del sur del país.

En el sector del transporte el plan ha dado particular importancia a la ampliación y mejoramiento de la red vial de carreteras, y el mejoramiento de los puertos y de la red nacional de telecomunicaciones. El plan vial, que absorbe más del 70% del programa de transportes, da prioridad a las carreteras de penetración a la región amazónica y a los caminos vecinales construidos con el apoyo popular. Este plan contribuye a la integración gradual de la población aborigen y junto con los planes agrícolas paralelos sentará las bases para la ampliación del mercado interno que requiere el desarrollo industrial.

En el campo de la energía eléctrica el programa contempla, principalmente, la construcción y financiación de la primera etapa de la central hidroeléctrica del Mantaro y el estudio y puesta en licitación de la ampliación de la Central del Cañón del Pato, ambas obras garantizarían el abastecimiento de la demanda de energía de Lima, de las instalaciones mineras de Marcona y la proyectada ampliación de la planta siderúrgica de Chimbote.

Respecto del programa social que, como se ha visto anteriormente ocupa lugar preferente en el programa de inversiones del Gobierno, alrededor del 40% está constituido por el plan de la vivienda y cerca de 42% el de educación, salud pública y alimentación escolar y están destinados a cubrir el déficit que actualmente se observa en estos sectores.

La obtención de las metas fijadas por el plan hará necesario que las importaciones aumenten en 4.1% por año. Por este motivo el plan ha dado particular importancia al desarrollo de la industria de sustitución de importaciones y a la expansión de las exportaciones. Al respecto, el plan prevé que las exportaciones aumenten durante el período 1962-1970 a una tasa acumulativa anual del 3.5%. Este crecimiento daría al país el volumen de divisas que se requiere para poder atender, junto con el ingreso de capital extranjero, todas las necesidades de inversiones sin ocasionar un desequilibrio en la balanza de pagos que, de presentarse, impediría alcanzar las metas programadas.