



# BOLETIN

# DE

# PLANIFICACION

Marzo 1979

Año 3

- Elaboración de una estrategia de desarrollo y su vinculación a los planes de largo, mediano y corto plazo en Cuba
- Perú, planificación social y desarrollo
- Los aspectos sociales en la planificación global del desarrollo mexicano
- Análisis del proceso de planificación en Venezuela
- Reunión sobre información para el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe

7

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



**BOLETIN  
DE  
PLANIFICACION**



INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION .....	v
ELABORACION DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y SU VINCULACION A LOS PLANES DE LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO EN CUBA .....	1
Introducción .....	3
Situación de Partida .....	4
Esencia, Contenido y Organización de los Trabajos para la Elaboración de la Estrategia de Desarrollo .....	5
La Vinculación de la Estrategia de Desarrollo con los Planes a Mediano y Largo Plazo. El Plan Quinquenal 1981-1985 .....	10
El Plan Anual .....	13
La Vinculación de la Estrategia de Desarrollo y los Planes a Mediano y Corto Plazo con los Aspectos Externos .....	15
Conclusiones .....	16
PERU, PLANIFICACION SOCIAL Y DESARROLLO .....	19
Introducción .....	21
Caracterización Social .....	22
Concepción del Desarrollo .....	25
Contenido de la Planificación Social .....	30
LOS ASPECTOS SOCIALES EN LA PLANEACION GLOBAL DEL DESARROLLO MEXICANO .....	35
Introducción .....	37
Antecedentes .....	38
Los Objetivos Sociales en la Estrategia del Desarrollo Mexi- cano 1978-1982 .....	44

ANALISIS DEL PROCESO DE PLANIFICACION EN VENEZUELA .....	51
Introducción .....	53
Antecedentes Históricos de la Planificación en el País .....	53
Instrumentos Auxiliares del Sistema de Planificación Venezolano .....	55
Ambito de la Planificación en Venezuela .....	56
Los Diferentes Planes Nacionales de Desarrollo .....	58
Principales Obstáculos Presentados en el Proceso de Planificación del País .....	61
Breve Balance del Proceso de Planificación en Venezuela .....	64
Conclusión .....	66
REUNION SOBRE INFORMACION PARA EL DESARROLLO EN LATINOAMERICA Y EL CARIBE .....	67

## PRESENTACION

Cumpliendo con los objetivos del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina, el ILPES ofrece en esta oportunidad una selección de artículos sobre las experiencias nacionales más recientes en materia de planificación económica y social. Las experiencias de Cuba, Perú, México y Venezuela constituyen antecedentes relevantes por tratarse de países con características y sistemas diferentes. Estos trabajos han sido preparados por los organismos de planificación de estos países.

Con el propósito de que este Boletín se continúe perfeccionando como mecanismo de expresión y de intercambio de ideas de los planificadores de la región, la temática de los próximos números se ampliará y diversificará. En el futuro se incluirán trabajos de carácter práctico y técnico tales como Análisis de Proyectos, Enfoques a la Planificación Sectorial, Discusiones sobre Sistemas de Información y todos aquellos temas relacionados con la distribución y asignación de recursos. De igual manera, se espera incluir trabajos de carácter descriptivo y de posición frente a la forma de encarar problemas concretos de la planificación económica y social.

El Boletín invita a los planificadores para que envíen sus contribuciones y comentarios. Para el ILPES constituye un privilegio el estar vinculado a los esfuerzos que los organismos de planificación de la Región realizan para hacer de la planificación un proceso cada vez más eficaz y coherente.



ELABORACION DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y SU VINCULACION

A LOS PLANES DE LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO EN CUBA



## I. INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. SITUACION DE PARTIDA

En el trabajo presentado por nuestra Delegación a la Primera Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe, celebrada en abril/77, en Caracas, se exponían las características que predominaban en nuestro país antes del triunfo de la Revolución, bajo un régimen sometido a la dominación y explotación extranjera que hacían sumamente vulnerable nuestra economía.

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

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

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

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

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

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

- i) La primera etapa se inicia con el mismo triunfo de la Revolución en 1959 y alcanza hasta 1965, caracterizándose por ser el período en que se logran las grandes transformaciones socioeconómicas y se comienzan a elaborar planes anuales con una elemental información estadística.
- ii) La segunda etapa alcanza hasta 1975 y se caracteriza por la consolidación de la planificación anual, así como la confección del Primer Plan Quinquenal. Es importante destacar que nuestro ingreso en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), la coordinación de los planes económicos con los países de la Comunidad Socialista y, especialmente, los convenios de colaboración y de intercambio comercial suscritos con la Unión Soviética representaron un primer paso en el aseguramiento externo de la economía, a un plazo mayor que un año calendario.
- iii) La tercera etapa se inicia con la aprobación, en el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, del nuevo Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, la nueva División Político-Administrativa y la reorganización que se realizó en todo el aparato estatal.

Sobre estas bases, se abre una nueva perspectiva para la planificación en nuestro país, donde se hace imprescindible la búsqueda de un horizonte temporal a largo plazo, que permita encauzar con una visión compleja e integral, en previsión de las exigencias del mundo del futuro, el curso y avance de nuestro desarrollo, para satisfacer las crecientes necesidades de la población, objetivo fundamental y primero de una sociedad socialista.

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

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

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

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

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

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

## 2. La esencia de la planificación perspectiva: La Estrategia de Desarrollo

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

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

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

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

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

- . la concepción de los objetivos del desarrollo socioeconómico y científico-técnico, y en la fundamentación de la política social, técnica y económica perspectiva;

- . la determinación del programa de acción, de las vías de solución de los problemas del desarrollo, incluyendo las transformaciones necesarias en la base técnico-material, en la estructura de la producción y en las relaciones económicas y sociales.

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

- . la estrategia concentra su atención en los problemas fundamentales que inciden en el logro de los objetivos propuestos, mientras que para el plan se requiere dar una visión uniforme y completa de cada uno de los sectores y categorías de la economía;

- . para la Estrategia lo fundamental consiste en definir las alternativas de desarrollo posibles y caracterizar éstas de forma general, mientras que el plan se estructura sobre la base de las medidas concretas necesarias para la solución de los diferentes problemas.

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

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

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

### 3. Rasgos esenciales de la Estrategia de Desarrollo

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

- . se realiza a plenitud el enfoque de la planificación a partir de objetivos;
- . se amplía considerablemente la libertad de selección de soluciones posibles de los problemas socioeconómicos;
- . concentra la atención en los aspectos realmente fundamentales de los problemas, obviando la multiplicidad de detalles innecesarios que pueden ocultarlos;
- . la atención se concentra en la satisfacción de las necesidades, mediante el desarrollo integrado de un conjunto de producciones;
- . la necesidad de realizar trabajos científicos investigativos, para fundamentar los pronósticos;
- . mayor énfasis en la atención a los aspectos sociales, sobre todo en cuanto al nivel de satisfacción de las necesidades materiales y morales de la población;
- . atención preferencial a los problemas de largo "ciclo vital" (fenómenos demográficos, recursos laborales, recursos naturales, infraestructura, ciencia, educación);
- . la compatibilización se concentra entre objetivos y recursos y en el balance de los factores de producción (recursos laborales y naturales, fondos productivos y las fuentes de inversión);
- . amplia utilización de métodos y modelos económicos-matemáticos para el cálculo de los principales factores y proporciones de la reproducción socialista ampliada;
- . tiene un carácter esencialmente programático; su carácter directivo se expresa en relación con las conclusiones acerca de los objetivos del desarrollo; de los principios de la política económica, técnica y social; de la distribución territorial de las fuerzas productivas; de la creación de nuevas ramas, etc.

. carácter centralizado de las decisiones, sin excluir la participación de todos los niveles que intervienen en su elaboración ya que, por sus características, la Estrategia de Desarrollo, requiere de una amplia base de trabajo e información. La cuestión radica en que no se trata de una suma de criterios sino del análisis complejo e integral de los factores para el enfoque estratégico y establecer las prioridades requeridas.

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

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

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

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

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

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

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

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

iii) La definición y sistematización de objetivos, a través de lo cual se precisan los problemas principales del desarrollo perspectiva y se manifiesta el papel activo de la sociedad en la búsqueda de soluciones acordes con las posibilidades de la economía y los objetivos generales del desarrollo social. La multiplicidad de objetivos resultantes de esta etapa precisan de una sistematización, ordenamiento

y estructuración, tanto para los de carácter general, como para los específicos, siendo necesario mostrar su subordinación y relaciones internas.

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

Un aspecto importante de esta etapa del trabajo, al determinar los medios alternativos para alcanzar los objetivos planteados, corresponde a la necesidad de ofrecer variantes de solución, cuyo conjunto debe escogerse con un criterio socio-económico racional entre las múltiples alternativas posibles.

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

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

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

## 5. Secuencia y cronograma general de los trabajos

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

### Primera etapa

El órgano central de planificación, en consulta con los organismos centrales, elabora los principios básicos y las metodologías para la ejecución de las tareas de la Estrategia, así como el esquema y cronograma general de las tareas, con distribución de los problemas específicos por ejecutores y definición de los deberes y responsabilidades de los mismos. Paralelamente, realiza el análisis de la situación de partida y elabora una versión preliminar del pronóstico global de los indicadores macroeconómicos y de los objetivos principales del desarrollo prospectivo.

### Segunda etapa

Los organismos centrales, los órganos territoriales y otras instituciones, agrupados preferentemente en comisiones de trabajo por problemas, elaboran los estudios analíticos y los pronósticos sobre el desarrollo prospectivo en los diferentes problemas específicos que conforman el contenido de la Estrategia.

### Tercera etapa

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

### Cuarta etapa

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

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

### Etapa final

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

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

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

### 1. Estrategia y plan quinquenal

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

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

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

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

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

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

- necesario dar una visión uniforme y completa de cada uno de los sectores y categorías de la economía;
- se estructura sobre la base de las medidas concretas necesarias para la solución de los diferentes problemas;
- los factores inerciales (inversiones en proceso, deuda externa, maduración de cultivos permanentes, etc.) tienen un peso fundamental;
- requiere un desglose ramal más detallado;
- los problemas fundamentales giran en torno a objetivos cuantitativos y balance de recursos;
- es necesario plasmar con un mayor desglose los indicadores y mayor precisión en tiempo de las medidas a tomar.

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

## 2. Etapas de elaboración del plan quinquenal

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

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

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

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

Resumiendo todo lo anterior, visto en términos concretos: los trabajos que actualmente se realizan en nuestro país para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo abarcan un horizonte temporal hasta el año 2000, y se prevé concluyan

en 1980, sirviendo así de apoyo y complemento, durante los próximos dos años, a la elaboración del Plan Quinquenal 1981-1985.

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

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

### 3. Elaboración del Plan Quinquenal

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

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

### 4. El Plan Quinquenal 1981-1985

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

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

En términos de su contenido, sin intención de brindar un resumen, y a manera de ejemplo de lo anterior, a continuación se sintetizan algunas de las Directivas Preliminares para la elaboración del Plan Quinquenal 1981-1985:

- . lograr un ritmo de crecimiento de las exportaciones mayor que el del Producto Social Global y que el de las importaciones, haciendo énfasis particular en el desarrollo de nuevos fondos exportables que permitan una diversificación de la estructura de las exportaciones;
- . continuar elevando el nivel de vida material y cultural del pueblo, mediante los aumentos en la construcción de viviendas, en la producción agropecuaria y en la industria de bienes de consumo; mantener sostenidamente el desarrollo de la cultura, la educación y la salud pública;

- . mejorar las condiciones de las provincias con menor desarrollo relativo, elevando su grado de industrialización y con una adecuada distribución de las instalaciones sociales; asegurar que las nuevas inversiones garanticen la no afectación del medio ambiente y los recursos naturales;
- . garantizar un crecimiento sostenido de la productividad del trabajo; lograr una alta eficiencia energética en el sector productivo, en particular en las ramas industriales y, al mismo tiempo, reducir el índice de consumo material de la producción y de los servicios;
- . desarrollar preferiblemente el sector industrial, aumentando también el peso específico de las inversiones destinadas a este sector; incrementar la participación del equipamiento nacional en el total de nuevas inversiones;
- . asegurar los niveles planteados al sector agropecuario en la producción de alimentos y en el incremento de los fondos exportables, propiciando una mayor utilización de las instalaciones industriales que dependen de materias primas agropecuarias y aumentando las producciones que sustituyan importaciones, a través de la elevación de los rendimientos agrícolas, del incremento de la eficiencia en la explotación de los rebaños y del mejor aprovechamiento de los recursos productivos;
- . acelerar la introducción de los logros científico-técnicos en la producción, fortaleciendo el desarrollo potencial del país en esta esfera, elevando la efectividad de su utilización, y dirigiendo la aplicación de las investigaciones hacia la solución de las tareas cardinales del desarrollo de la economía nacional;
- . mejorar la eficiencia de la producción y de los servicios mediante la aplicación consecuente y el perfeccionamiento de los mecanismos de planificación y gestión económica y el desarrollo de los instrumentos de estimulación material y moral, acordes con el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, aprobado en el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba.

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

#### V. EL PLAN ANUAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Durante la XXIX y XXX Sesión del CAME, (junio de 1975 y junio de 1976), después de realizarse un amplio análisis de la ejecución de las medidas previstas en el "Programa Complejo" (aprobado en 1971), que es un conjunto de medidas tendientes a ampliar y profundizar la colaboración e integración económica de los países miembros del CAME, para un período a largo plazo, el órgano superior del Consejo resolvió acometer la tarea de elaborar Programas Específicos de Colaboración a Largo Plazo (PECLP) en distintas esferas de la producción material, con un horizonte temporal que alcanza hasta 1990, con vistas a determinar aquellas medidas que servirán para asegurar la satisfacción de las necesidades económicamente fundamentadas de energía, combustible y materias primas, maquinarias y equipos, productos agrícolas y de la industria alimentaria, bienes de consumo industriales, así como lo relacionado con el aseguramiento del transporte.

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

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

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

Durante la elaboración de los planes quinquenales se realiza paralelamente un proceso de consultas recíprocas, que permiten ir alcanzando acuerdos que abarcan los objetivos de colaboración a ejecutar bilateral o multilateralmente en el próximo quinquenio y su aseguramiento en recursos materiales y financieros, las medidas de especialización y cooperación, los volúmenes específicos de mercancías que serán objeto del intercambio comercial para cada uno de los años que se coordina, precios, y otros aspectos.

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

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

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

La primera experiencia cubana en materia de coordinación de planes correspondió al Plan Quinquenal 1976-1980. Los resultados han sido de gran significación, lográndose acuerdos que permiten una mayor integración y complementación de la economía cubana con la de los otros países miembros del CAME.

## CONCLUSIONES

El actual período 1970-1980 ha sido denominado por las Naciones Unidas como el Segundo Decenio del Desarrollo, y a través de los años transcurridos, la CEPAL ha señalado y enumerado los requisitos fundamentales para lograr un desarrollo económico que permita el avance de las economías de los países del continente.

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

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

Sobre la base de esas premisas es que puede realizarse un proceso de planificación a fondo, que sirva a la realización de los objetivos previstos. En el

mundo de hoy, esta tarea cobra cada vez mayor importancia, y no puede dejar de desarrollarse de forma tal que sean sólo períodos coyunturales a corto plazo los que la determinen.

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

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

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

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

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

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



PERU, PLANIFICACION SOCIAL Y DESARROLLO



## INTRODUCCION

Las experiencias de las últimas décadas y los avances teóricos realizados en el campo de la planificación del desarrollo, han determinado la superación del concepto de desarrollo entendido como sinónimo de "crecimiento económico" y aún de "progreso social", en la medida que éstos resultan insuficientes para expresar la naturaleza y magnitud del cambio que se aspira a realizar. Como resultado de ello, el desarrollo se concibe actualmente como un proceso planificado de transformaciones estructurales y de ampliación de capacidades productivas, destinado a superar el atraso, los desequilibrios económicos y sociales internos así como la dependencia externa de un país. Esta concepción, sin embargo, no presupone desconocer la importancia que tiene el crecimiento económico como factor constitutivo del desarrollo, pero el uno no puede ser identificado con el otro, pues el crecimiento, por sí mismo, no garantiza la elevación de los niveles de vida de la sociedad ni la superación de los diferentes desequilibrios internos y la dependencia externa. El desarrollo, en consecuencia, requiere necesariamente de un conjunto de transformaciones estructurales que, por otra parte, constituyen al mismo tiempo una condición del crecimiento económico.

Las acciones de desarrollo realizadas en los últimos años en algunos países de la región, entre los que se cuenta el Perú, si bien han permitido superar algunos obstáculos sociales y económicos que se le interponían, no han tenido los resultados que se esperaba en correspondencia a la magnitud de los esfuerzos que se desplegaron. La explicación de ello, al margen de problemas de implementación o conducción de las medidas emprendidas, se encontraría quizá fundamentalmente en la concepción o patrón de desarrollo seguido, el que contendría en sí mismo limitaciones para el logro de los objetivos propuestos. En efecto, los esfuerzos por lograr un desarrollo similar al de los países actualmente considerados desarrollados, han estado dirigidos a impulsar un proceso de industrialización, que en mucho, no aprovecha ni se ajusta adecuadamente a los recursos y potencialidades propios, no orienta la producción en función de las necesidades básicas de la población, razones por las cuales, en el caso específico de nuestro país, no ha sido capaz de corregir una estructura productiva caracterizada por su estrechez, su escasa diversificación, su desarticulación interna y su dependencia del exterior. Resultante de ello es que en la actualidad el Perú enfrenta serios problemas que en los próximos años podrían alcanzar caracteres alarmantes, especialmente en los campos de población - entendida en su acepción más amplia y no únicamente en relación al crecimiento demográfico - así como en los de ocupación y nutrición, para mencionar sólo las más relevantes.

Frente a la preocupación y decisión de planificar pensando en el largo plazo, y como resultado de una reflexión crítica de los logros alcanzados, es que ahora debemos replantearnos el camino seguido y volcar nuestros esfuerzos de desarrollo hacia formas más viables que nos permitan lograr un desarrollo nacional equilibrado y que responda a nuestros recursos y potencialidades, así como a las necesidades reales de la población. Estas nuevas formas, para nosotros, no son otras que el desarrollo del interior y, en este contexto, del medio rural, en una perspectiva que no excluye en absoluto al rescatarse la esfera del desarrollo rural como elemento clave en el desarrollo del país a largo plazo.

En esta línea de análisis, el presente documento desarrolla tres partes. En la primera, Caracterización Social, se muestra brevemente la situación actual del

país, especificando en la medida de lo posible lo referente al medio rural en aspectos tales como población, ocupación, distribución del ingreso, nutrición y prestación de servicios sociales. En la segunda parte, Concepción del Desarrollo, se intenta un examen de la estrategia de desarrollo basada en procesos de industrialización sustitutiva, destacando sus limitaciones intrínsecas, sus efectos negativos en el ordenamiento socio-económico de nuestros países y la manera en que afectó sus posibilidades de lograr un desarrollo autónomo; asimismo, se presenta un esbozo de la nueva estrategia centrada en el desarrollo del interior y del medio rural. En la tercera y última parte, Contenido de la Planificación Social, se señala las tareas de ésta, poniéndose énfasis en el rol que debe cumplir en el diseño e instrumentación de la nueva estrategia de desarrollo propuesta.

## I. CARACTERIZACION SOCIAL

Desde el punto de vista demográfico, los principales problemas que el país presenta son, por un lado, una alta tasa de crecimiento poblacional en relación tanto a la disponibilidad de recursos para satisfacer las necesidades esenciales de la población, como a las posibilidades reales de desarrollo del aparato productivo y de servicios; y, por otro lado, un desequilibrio regional en cuanto a la distribución espacial de la población, derivado de la irracional estructuración y localización de la actividad productiva y de servicios, el que ha sido agravado por las fuertes corrientes migratorias de las zonas más deprimidas del país hacia los centros urbanos, particularmente, la capital de la República.

En relación al primer aspecto, la dinámica poblacional del Perú registra un explosivo crecimiento como consecuencia del descenso de la mortalidad general y el mantenimiento de niveles altos de natalidad. El año 1977 se estimó una población total de 16 357 526 habitantes, la que en sólo 32 años se había duplicado al pasar de 7 023 001 habitantes en el año 1940 a 14 121 564 en 1972. La tasa de crecimiento promedio anual, que en el período intercensal 1940-1961 fue de 2.2%, se incrementó a 2.9% en el de 1961-1972, estimándose actualmente en alrededor de 2.8%, lo que representa un incremento anual de más de medio millón de habitantes. Cabe señalar que la elevada tasa de fecundidad que muestra el país, está estrechamente ligada al nivel educativo de la población, observándose que a mayor educación corresponde un menor número de hijos y viceversa. En este contexto, las mujeres del área rural muestran una mayor tasa de fecundidad que las mujeres de similar nivel educativo del área urbana. El Censo de 1972 registra un promedio de 7.32 hijos nacidos vivos para las mujeres sin ningún nivel de instrucción, en tanto que los que tienen educación secundaria muestran un promedio de 3.42.

La elevada tasa de crecimiento que se viene registrando determina una estructura por edades con un numeroso y desproporcionado volumen de niños y jóvenes. La pirámide de edades de la población peruana es, en consecuencia, una de las más aplanadas del mundo. Los menores de 15 años constituyen el 43.4% de la población y las personas en edad de trabajar (15-64 años) el 53.2%. Se estima que la tasa de dependencia es de 88.1.

De otro lado, se observa que la proporción de población urbana ha pasado de 35% (2 460 000 habitantes) en 1940 a 65.4% (10 698 000) en 1977. La correspondiente tasa de crecimiento anual se ha incrementado de 3.6% en el período 1940-1961 a 5.0% durante 1961-1972. Como contrapartida lógica de este fenómeno, la importancia relativa de la población rural ha disminuido de 65% en 1940 a 41% en 1972 y a 34.6% en la actualidad, con tasas de crecimiento anual de 1.3% en 1940-1961 y de 0.5% en 1961-1972. No obstante el descenso relativo dentro del total nacional, la

población rural ha aumentado su volumen de 4 550 000 habitantes en 1940 a 5 660 000 en 1977.

De lo anteriormente reseñado, se infiere que el patrón de asentamiento poblacional en el Perú muestra dos tendencias aparentemente contradictorias. Por un lado, áreas de muy alta concentración y carentes de una racional jerarquización urbana y, por otro, áreas de muy alta dispersión. Esta dinámica se vincula al desarrollo dependiente y orientado hacia afuera que se experimenta desde la conquista española.

Los cambios en la dinámica de la ocupación del territorio, en general, acusan un marcado proceso de crecimiento urbano ligado fundamentalmente a fuertes corrientes migratorias. En este sentido, las migraciones constituyen uno de los procesos demográficos de mayor importancia, que no sólo dan características propias al proceso de urbanización, sino que repercuten en toda la estructura social y económica del país.

La estructura social se caracteriza básicamente, por una acentuada estratificación en la que amplios sectores de la población se encuentran en una situación de marginación. No obstante las reformas iniciadas por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, las mismas que han posibilitado mejoras en el acceso a la riqueza social por parte de algunos sectores tradicionalmente postergados, persisten aún profundas desigualdades en la distribución de la riqueza y en el acceso a los bienes y servicios esenciales. Mientras que grupos minoritarios de la población concentran una parte significativa de la propiedad y el ingreso, vastos sectores sociales tienen un escaso acceso a ella así como inadecuados niveles de empleo, lo que determina que perciban ingresos insuficientes para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas.

La situación ocupacional del país corresponde a la incapacidad estructural de su ordenamiento económico para generar puestos de trabajo en la magnitud y calidad requeridos, toda vez que dicho ordenamiento se caracteriza, como ya se dijo, por la estrechez de su estructura productiva, su escasa diversificación, su desarticulación interna, así como por la elevada intensidad de capital en la actividad industrial.

En este contexto, los tradicionalmente elevados niveles de desempleo y subempleo han presentado un agravamiento por efecto de la crisis económica reciente. Así, en la actualidad, el desempleo alcanza al 5.8% de la PEA y el subempleo al 48.1%, niveles que resultan los más elevados de los últimos cinco años.

Esta situación ocupacional difiere según se trate de las áreas agrícolas y no agrícolas. En efecto, la escasez de tierras; los bajos niveles de inversión y capitalización rural; la ausencia de tecnologías adecuadas y la prevalencia de métodos de trabajos agrícolas que originan una baja productividad de la tierra; la escasa diversificación de la actividad económica y la desfavorable relación de términos de intercambio con la ciudad, determinan en el área agrícola una situación ocupacional caracterizada fundamentalmente por un elevado nivel de subempleo que alcanza al 61.7%, que es marcadamente superior al del área no agrícola donde dicho índice llega a 39.2%. El desempleo, por su parte, alcanza en el área agrícola sólo al 0.3%, mientras que en el área no agrícola alcanza al 9.4%.

Las limitaciones estructurales señaladas para el área agrícola y el deterioro de la situación ocupacional que en consecuencia originan, amados tanto al

acelerado crecimiento demográfico que en las condiciones actuales satura el campo, como a los desequilibrios regionales, a los factores de expulsión y atracción ya señalados y a las expectativas del poblador rural de ver mejoradas en la ciudad sus condiciones y nivel de vida, determinan la intensificación de flujos migratorios hacia las principales ciudades del país.

Sin embargo, estas ciudades se encuentran incapacitadas para absorber adecuadamente el contingente de mano de obra migrante, por lo que se producen diversos problemas de orden socio-económico, entre los que cabe destacar los siguientes: reforzamiento del irracional sistema urbano del país y acentuación del crecimiento desmesurado de Lima Metropolitana; mayor desorganización y deterioro urbanos, así como ahondamiento de las deficiencias ya existentes en la prestación de servicios esenciales (salud, educación, vivienda, transportes, etc.); incremento de la marginación social urbana, situación en la que se encuentra la mayoría de los migrantes, los mismos que se incorporan en su mayor parte al sector terciario en condición de subempleo. En estos términos, la problemática señalada significa el traslado de los problemas del campo a la ciudad, agravando los problemas urbanos ya existentes.

La marcada desigualdad en la distribución del ingreso, que se expresa también entre las diferentes regiones del país, se observa en el hecho que aproximadamente un 46% de la PEA se encuentra por debajo del nivel del Salario Mínimo Vital. Esta situación evidencia la incapacidad de un numeroso grupo de familias para satisfacer en forma adecuada sus necesidades básicas, más aún si se considera que el Salario Mínimo, a pesar de los reajustes de que ha sido objeto, presenta actualmente, en términos reales, un nivel menor que el correspondiente a años precedentes.

Dicha pérdida de poder adquisitivo, como es lógico suponer, ha repercutido directamente en los niveles de consumo alimenticio de las familias. El deficiente consumo de alimentos que registran los grupos de menores ingresos, se ha visto acrecentado por efecto de la elevación de los precios de los productos alimenticios. Esta situación ha dado lugar, por un lado, a una disminución en la cantidad total de alimentos a consumir por dichas familias, y por otro, a un efecto de sustitución en favor de alimentos de menor calidad.

El problema alimentario es particularmente crítico para el caso de la población infantil que representa el 45% del total de habitantes del país. Incluso cuando la economía presentaba una evolución favorable, como el año 1972, los problemas de malnutrición alimenticia era sumamente graves, estimándose que el 44% de los niños menores de 6 años (1 345 000) presentaba algún grado de desnutrición. Esta elevada cifra compromete el futuro del país, toda vez que para 1987, cuando ellos estén formando parte de la PEA, no estarán en condiciones de brindar un aporte adecuado al desarrollo nacional, por presentar limitaciones físicas e intelectuales ocasionadas por la inadecuada nutrición.

A la desigualdad en la distribución del ingreso, corresponde también un acceso diferenciado a los servicios de Salud, Educación y Vivienda observándose que amplios grupos de bajos ingresos están imposibilitados de satisfacer adecuadamente sus necesidades educacionales, sanitarias y habitacionales. Los grupos excluidos corresponden fundamentalmente al área rural, encontrándose que la infraestructura de servicios sociales se concentra en las grandes ciudades. Adicionalmente, dicha infraestructura presta servicios de calidad variable a la población con acceso a ellos, de acuerdo a su nivel de ingreso, observándose en general una deficiente calidad en la prestación de servicios sociales.

La inadecuada asignación de los recursos de salud y la insuficiencia de acciones de medicina preventiva, determinan un bajo nivel de salud de la población expresada en una tasa de mortalidad infantil sumamente elevada; una alta incidencia de las enfermedades infecto-contagiosas, particularmente en el área rural y urbano-marginal; y, una alta prevalencia de la malnutrición, entre otros problemas sanitarios.

El nivel educativo del país es aún bajo y sumamente desigual de acuerdo al estrato de ingreso y ubicación regional. La calidad de la educación brindada no se ajusta aún a los requerimientos del desarrollo social, ni se adecúa a los recursos y condiciones idiosincráticas locales. La escuela rural no sirve a la tarea de promoción del desarrollo local. En cuanto a la tasa de analfabetismo se observa que ella supera el 22%, mientras que el promedio de grados aprobados de la población es de apenas 4.4%. La tasa de escolaridad para la población de 0-5 años es de 7.1% y de 88.2% para la de 5-14 años. La infraestructura educativa es insuficiente tanto en locales como en equipamiento, situación que cobra mayor gravedad si se tiene en cuenta la creciente demanda por los servicios educativos.

En lo que se refiere a la situación de la vivienda, se constata que un amplio sector de la población habita en condiciones inadecuadas. Así, aproximadamente dos tercios de las viviendas en el país carecen de instalaciones de agua y desagüe por red de tuberías; alrededor de un tercio consta de un solo cuarto; y, cerca de la mitad están tugarizadas, albergando a más del 50% de la población. Por otra parte, las condiciones crediticias para la obtención de viviendas propias benefician fundamentalmente a la población de mayores ingresos.

Asimismo, el nivel de prestaciones de la Seguridad Social es aún bajo. La población asegurada representa sólo el 32% de la PEA, quedando fuera del Seguro la casi totalidad de los trabajadores independientes que representan el 45% de la fuerza laboral. Mientras el 71.5% de la PEA ocupada de Lima Metropolitana está asegurada, sólo el 27.5% de la PEA ocupada del resto del país está cubierta por la Seguridad Social. Adicionalmente, debe señalarse que los servicios de la Seguridad Social resultan insuficientes para atender a la población asegurada.

Cabe anotar, finalmente, que las limitaciones en la prestación de servicios sociales se han visto agravadas en razón de la crisis económico-financiera que atraviesa el país.

## II. CONCEPCION DEL DESARROLLO

### 1. LOS INTENTOS DESARROLLISTAS BASADOS EN LA INDUSTRIALIZACION

#### a. La Política de Industrialización Sustitutiva

Los procesos de industrialización de nuestros países, cuya base fue la sustitución de importaciones, tuvieron como propósito superar la excesiva dependencia y vulnerabilidad de un patrón de desarrollo basado fundamentalmente en las exportaciones de productos primarios. Se pensaba, de acuerdo a los postulados de las teorías de crecimiento económico entonces vigentes, que un proceso continuado de incremento de las inversiones en el sector moderno terminaría por ampliar y diversificar gradualmente la estructura productiva, resolver los problemas ocupacionales, elevar el ingreso, incorporar a los sectores tradicionales, solucionar los problemas del medio rural y así, por esa vía, desarrollar el país. Resulta indudable que el proceso de sustitución de importaciones cumplió un papel importante en la transformación de las estructuras económicas y sociales de los países latinoamericanos,

significando en general una mayor diversificación de la estructura económica, una ampliación del mercado, la consolidación del rol económico del Estado, la ampliación de los servicios sociales, y la superación, en diferentes medidas, de estructuras socio-políticas tradicionales.

Sin embargo, estos efectos no se dieron con la misma intensidad en los distintos países de América Latina que emprendieron ese camino. La viabilidad misma del modelo fue diferencial como también lo fue la magnitud de los efectos negativos que produjo. La utilización de una tecnología avanzada e intensiva en capital significó, a la larga, la marginación de crecientes sectores de la PEA en la medida que la nueva industria era incapaz de absorber los contingentes de mano de obra que, tanto por efecto de una coincidente explosión demográfica como por efecto mismo del nuevo proceso económico, eran desplazados de su base rural o de su antigua base industrial o artesanal como resultado de la competencia de la nueva industria. Un aspecto de suma importancia que debe resaltarse, es que lejos de conllevar un desarrollo del interior, la industrialización sustitutiva implicó más bien una transferencia de excedentes del medio rural al urbano, originando un estancamiento de aquel y consecuentemente de la producción agropecuaria, generándose al mismo tiempo una concentración excesiva del ingreso en el sector urbano moderno.

A pesar de la expulsión poblacional del campo y del incremento de la demanda de alimentos, no se produjo una modernización del agro, observándose contrariamente, en muchas zonas, un deterioro de los sistemas tradicionales de producción y una reducción, por efecto de las migraciones, de la magnitud de las instituciones de cooperación y reciprocidad, así como una atomización y desintensificación de la producción y una retracción al autoconsumo. Como se sabe, la implementación del modelo no condujo finalmente a la superación del crecimiento basado en las exportaciones primarias, ocasionando, por el contrario una mayor dependencia debido al endeudamiento externo necesario para cubrir una balanza de pagos que tendió a ser estructuralmente deficitaria en vista que los requerimientos de insumos importados de la nueva industria y la expansión infraestructural y de servicios del Estado excedían las posibilidades de la exportación. En suma, el crecimiento económico que se produjo como consecuencia de la sustitución de importaciones no se reflejó en favor de las mayorías nacionales en la medida que el ingreso y los beneficios se concentraron en unas pocas zonas urbanas y en los grupos de mayores ingresos de la población.

En el caso del Perú, es preciso señalar que circunstancias y condiciones particulares hicieron que el incipiente proceso de industrialización fuese menos fructífero que en otras naciones de América Latina debido a que no contaba con una base adecuada en términos de mercado, desarrollo del agro, capacidad de acumulación propia, organización del aparato estatal, etc., que determinó no solamente que el impacto fuese más reducido que en otros países, sino que los efectos negativos y distorsionantes fueran más graves. El tipo de crecimiento del sector moderno implicó el desarrollo del medio rural ocasionando, particularmente en la zona andina, un progresivo deterioro de la productividad agrícola y de la organización social de la producción.

En consecuencia, pese a los logros que pudieron haberse alcanzado, en ciertos aspectos el modelo causó un grave daño a las posibilidades del país en cuanto a movilizar sus propios recursos con el fin de forjar un destino autónomo. Debido a la importación de tecnología no apropiada, el país atrofió sus propias capacidades de innovación e investigación tecnológica, perpetuando una relación de dependencia al respecto. Con las masivas migraciones rural-urbanas se produjeron serios desequilibrios en la distribución espacial de la población y se abandonaron

formas de cooperación tradicional - o se redujo su importancia - sin que fueran sustituidas por formas modernas de producción. Amplios sectores quedaron marginados de sus actividades originales - agricultura, artesanía - sin quedar incorporados al sector moderno. El subempleo y la marginalidad urbana adquirieron proporciones alarmantes a pesar del crecimiento del producto nacional. La producción de alimentos se desfasó crecientemente de los requerimientos mínimos de la población.

b. El Rol del Estado durante el Período de Sustitución de Importaciones

Los esfuerzos de inversión y gastos que realizó el Estado durante ese período, si bien permitieron progresos en algunos aspectos, no tuvieron los resultados esperados. Entre otras razones, ello se explica, en primer lugar, por la persistencia de estructuras económicas, políticas y sociales tradicionales que rigidizaban la capacidad de reacción de la economía frente a la inyección de capitales e inversiones.

En el agro, gran parte de la población permanecía inmersa en estructuras tradicionales practicando una agricultura de autoconsumo. Gran cantidad de tierras se hallaban concentradas en pocas manos, manteniéndose al interior de muchas haciendas relaciones de tipo servil. La estructura de ingresos del país se hallaba sumamente concentrada, lo cual implicaba no solamente estrechez sino distorsión del mercado y la demanda. Ante tales circunstancias, las políticas de crecimiento económico, sin una contrapartida de desarrollo endógeno del medio rural y de los sectores más tradicionales, encontraban serias limitaciones repercutiendo negativamente en el conjunto de la economía.

En segundo lugar, en la medida que la racionalidad de la inversión y del gasto público obedecía en gran parte a la necesidad de apoyar la industrialización sustitutiva, y en la medida en que las actividades industriales y las inversiones se concentraron en el litoral y en la capital de la República, los esfuerzos de acondicionamiento del territorio y desarrollo infraestructural estuvieron dirigidos a posibilitar la movilización de recursos hacia Lima y la Costa. En la práctica el resultado fue el drenaje de excedentes y población hacia la capital y la orientación centrífuga de la economía de las zonas del interior, dificultándose la tarea de un desarrollo autónomo del interior del país.

Indudablemente se produjo una integración creciente de vastos sectores poblacionales al mercado, pero dicha integración se llevó a cabo más a través de la migración y de la venta de fuerza de trabajo en condiciones inadecuadas, que a través de la modernización de las estructuras tradicionales y su incorporación productiva al mercado. El proceso de expulsión poblacional del campo, que en el caso de los países desarrollados fue función de procesos de industrialización y de acumulación de capital en el campo, en el Perú no significó otra cosa que el deterioro de las estructuras agrarias tradicionales y la desintensificación de la agricultura en ciertas zonas, sin una contrapartida de modernización.

En tercer lugar, los programas y proyectos de desarrollo, tanto a nivel productivo como de servicios, fueron tradicionalmente pensados y ejecutados de un modo vertical, sin tomar en consideración las necesidades, expectativas, condiciones e idiosincrasia locales y regionales y sin participación alguna, lógicamente, de la población involucrada. De esta manera, no sólo disminuyeron aún más las posibilidades de éxito de tales programas y proyectos dado el contexto en que eran concebidos, sino que se alienó la capacidad creativa de la población y la autoconfianza en la solución de sus propios problemas. Nunca se consideró seriamente la

capacidad de la población local de dar respuestas tecnológicas y socio-institucionales propias a los problemas de producción y organización social para la producción. Los programas de educación, vivienda y salud, por su parte, tenían escasos puntos de contacto con la realidad y cultura locales, de modo que no sólo no coadyuvaron a lograr una elevación real del nivel de bienestar de la población, sino que en el caso de educación, por ejemplo, sus efectos se restringían a abrir canales de aculturización urbana y a estimular la emigración.

En conclusión, los intentos de una industrialización no ajustada a las necesidades del país ni a sus potencialidades, han acentuado los rasgos de una problemática rural que tiende a agravarse y que necesaria e inevitablemente, extiende sus efectos más allá de sus fronteras para afectar también a la ciudad. Tradicionalmente relegados, surge ahora la evidencia de que los problemas del medio rural no encontrarán solución automática a través de esfuerzos desarrollistas centrados en la industrialización de las ciudades. El agravamiento de problemas tales como los desequilibrios regionales; la inadecuada distribución poblacional acentuada por los procesos migracionales; los graves niveles ocupacionales del campo; las profundas desigualdades en la distribución del ingreso; las inadecuadas condiciones sociales del medio rural y la insuficiente producción alimentaria que afecta a todo el país, para señalar sólo los más importantes, está vinculado con la política de industrialización que descuida y, aún más, en razón de sus mismas características, imposibilita el desarrollo rural, con lo cual limita sus propias posibilidades de lograr mayores niveles de crecimiento.

## 2. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Las principales reformas iniciadas en 1968 estuvieron orientadas a superar los obstáculos estructurales que constituían un estrangulamiento para el desarrollo del país. Fueron acciones destinadas a terminar con las anacrónicas estructuras de propiedad, a redistribuir el ingreso y a otorgar al Estado el control de las industrias básicas y de la comercialización de los principales productos de exportación, pretendiéndose controlar los excedentes generados por las actividades más productivas a fin de orientarlos hacia acciones de desarrollo. Sin embargo como ya se ha señalado anteriormente, si bien los esfuerzos realizados permitieron logros de suma importancia, se está aún lejos de alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos, teniéndose la evidencia de que la estrategia de desarrollo seguida no sólo no lo permitiría sino que agravaría aún más algunos de los problemas detectados. En este sentido, se cuestiona ahora decididamente el patrón de desarrollo orientado hacia el exterior y basado de manera importante en una industrialización que no se ajusta a los requerimientos y potencialidades del país, propugnando otro que, de manera gradual y progresiva, vuelque los esfuerzos hacia el interior del país y del medio rural. Este patrón, en última instancia, tiene como objetivo el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la población por lo que deberá orientar la estructura económica hacia la producción de bienes y servicios esenciales para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, sustentándose en un intensivo y racional aprovechamiento de los recursos propios. Esto, sin embargo, no implica la cancelación de las relaciones económicas con el exterior, aunque sí un radical cambio al asignárseles un carácter complementario al esfuerzo que debe emprender el país en la tarea de desarrollo, ni implica tampoco, como ya se dijo antes, abandonar los esfuerzos por una industrialización acorde con nuestra realidad.

En esta perspectiva, el desarrollo rural integral cobra una especial importancia, constituyendo una condición no sólo para el mejoramiento de las condiciones

de vida de los pobladores del campo, sino para el desarrollo integral del país. Algunas medidas que se desprenden de esta concepción serían, esquemáticamente las siguientes:

En primer lugar, capitalizar el área rural, para lo cual se requeriría modificar el patrón de inversiones a fin de lograr una mayor concentración de las mismas en el área rural. Para tal efecto, deberá incrementarse significativamente la inversión pública en actividades productivas y en servicios sociales, y promover la inversión privada. Al mismo tiempo se deberá alterar los términos de intercambio entre la ciudad y el campo, estableciendo una adecuada política de precios de los productos agropecuarios así como de la maquinaria, equipo e insumos industriales, de modo de retener excedentes en el área rural. Con igual fin se deberá también establecer formas de comercialización que cancelen la intervención de intermediarios inútiles que se benefician mayormente del excedente generado extrayéndolo del campo, así como definir una política crediticia que permita una mayor y más racional explotación de los recursos agropecuarios y que favorezca fundamentalmente a los pequeños y medianos productores.

En segundo lugar, reconstruir la base productiva e incrementar la productividad del campo. Además de las acciones de capitalización, deberá brindarse a los productores agropecuarios una adecuada asistencia técnica y servicios de extensión, priorizando las acciones en las áreas más deprimidas del interior del país a través principalmente de pequeñas irrigaciones o mejoramiento del riego, forestación, instalación de infraestructura agrícola, de almacenamiento y transporte, entre otras medidas. Asimismo, se deberá reforzar la capacidad de gestión de las empresas campesinas, optimizando el aprovechamiento de los recursos existentes y utilizando tecnologías y formas de trabajo que permitan elevar la producción y productividad sin oponerse a los objetivos de reducir los niveles de subempleo y desempleo.

En tercer lugar, diversificar la actividad económica del medio rural, impulsando el desarrollo agroindustrial, la pequeña industria, la artesanía, la minería y los servicios. En este sentido, deberá desarrollarse un importante esfuerzo de ruralización de la industria, especialmente de la alimenticia y de la de bienes de capital e insumos para la actividad agropecuaria (tractores, equipo e implementos agrícolas, molinos, alimentos balanceados, fertilizantes, semillas mejoradas, etc.) con el objeto de modernizar el agro y lograr un incremento sustancial de la producción alimenticia.

Finalmente, incrementar las inversiones destinadas a la prestación de servicios sociales y reorientar el estilo de instrumentación de dichos servicios. La educación deberá adaptarse a la realidad e idiosincracia local, debiendo jugar un rol promotor fundamental en su desarrollo, la escuela deberá convertirse en un centro impulsor de los avances tecnológicos y productivos y deberá también centralizar los servicios de extensión que recibe la comunidad. En el campo de la salud se deberá reorientar la prestación del servicio y asignar mayor cantidad de recursos a la atención primaria de la salud, propiciando la participación de la comunidad en la satisfacción de sus necesidades básicas e integrando a los practicantes locales de etno-medicina en un sistema de niveles de atención que vaya desde las postas sanitarias hasta los hospitales especializados. En vivienda, se deberá mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas rurales, dotándolas inicialmente de agua potable y medios de eliminación de excretas. De otra parte, deberá difundirse e instrumentarse la política de población vigente a fin de que la pareja esté en capacidad de decidir libremente acerca del tamaño de su familia.

Las medidas propuestas se orientan como fin último, por una parte, hacia la elevación del nivel de vida de la población rural mediante la generación de nuevas fuentes de empleo y la redistribución del ingreso; y, por otra, hacia la orientación de la estructura productiva rural fundamentalmente en dirección a la producción de bienes y servicios esenciales para la satisfacción de las necesidades básicas de la población principalmente alimentos.

El desarrollo rural así concebido constituye, por un lado, la única solución real y viable a los graves problemas migracionales que tienen lugar en el país como resultado de la escasa capacidad de absorción de empleo que presenta el área rural, y por otro lado, constituye también un factor de vital importancia para una industrialización adecuada a la realidad del país al demandar los equipos e insumos que requiere el desarrollo rural, al posibilitar la transformación de productos agropecuarios, mineros y otros, y al propiciar un proceso redistributivo de la riqueza que es requisito indispensable para dicha industrialización.

En este sentido, es claro que nuestra concepción del desarrollo rural implica la toma de decisiones que afectan no sólo al medio rural en sí mismo, sino también a la orientación de la industria y todo lo que con ella se relaciona, en una óptica de mayor alcance y perspectiva que se desprende de una estrategia orientada al logro del desarrollo integral del país.

## II. CONTENIDO DE LA PLANIFICACION SOCIAL

### 1. CONCEPCION DE LA PLANIFICACION SOCIAL

Cuando hablamos de la Planificación Social distinguiéndola de otros campos de la planificación, ello no significa que la consideremos como una práctica ajena y desvinculada de los aspectos económicos y políticos del desarrollo.

Como quiera que el proceso de planificación es uno sólo de carácter multidimensional e integral, su parcelación es válida sólo en cuanto se hace con fines de análisis y de división del trabajo, aunque manteniendo en la práctica siempre una única orientación y dirección, así como una permanente interrelación entre sus distintos enfoques o aproximaciones analíticas.

El carácter actual de la Planificación Social en el Perú, define y orienta su acción como un medio inductor o coadyuvante de las transformaciones que requiere la realidad socio-económica y política del país, en el marco de un cambio social programado y gradualista que signifique la transición hacia el modelo de sociedad deseado. En este sentido, es obvio que ciertas concepciones sobre esta disciplina hayan devenido obsoletas por cuanto fueron formuladas para preservar el statu quo y no para alterarlo. Tales enfoques circunscribían la Planificación Social exclusivamente al tratamiento de aspectos tales como la prestación de servicios sociales (salud, alimentación, educación, vivienda, seguridad social, transportes) o a la dinámica poblacional, aspectos que si bien no pueden dejar de ser considerados en un enfoque integral, resultan por demás insuficientes si son tratados aisladamente en razón de que su cuantía y características son sólo consecuencia y no los factores fundamentales de la problemática social del subdesarrollo. De hecho, ninguna transformación social de envergadura podría hacerse sin tomar en cuenta los aspectos estructurales de la sociedad y, entre ellos por cierto, los económicos y políticos. De ahí la importancia del carácter multidimensional e integral de la planificación y su utilización como instrumento de transformación de la realidad. Ello ha permitido ubicar correctamente los

aspectos sociales dentro del contexto estructural que les da origen y enmarca.

La orientación y contenido de la Planificación Social en el país, por lo tanto, están definidos básicamente por dos elementos fundamentales. De un lado, por las características que presenta la sociedad peruana, subdesarrollada y dependiente, cuyas manifestaciones más significativas podrían sintetizarse en los profundos desequilibrios estructurales que determinan excesivas desigualdades en la distribución de la riqueza y dificultan la gestación de un proceso autónomo de desarrollo; y, de otro lado, por la estrategia de largo plazo que frente a esa realidad se trata de aplicar desde una concepción del desarrollo orientado hacia el interior del país y del medio rural.

## 2. TAREAS DE LA PLANIFICACION SOCIAL

Las tareas concretas de la Planificación Social, en consecuencia, cubren un conjunto de temas relativos a los aspectos fundamentales de dicha problemática social del país y a las exigencias básicas que plantea la formulación y afinamiento de la mencionada estrategia de largo plazo orientada hacia el desarrollo interior del país y del medio rural. Tales temas, presentados de manera breve y esquemática hacen referencia a lo siguiente:

a) La Estructura de Propiedad, a fin de ampliar el acceso a ésta a través de la Reforma Agraria como instrumento de redistribución de la propiedad agrícola y del desarrollo rural; de la Comunidad Laboral, como esquema social de acceso a las utilidades, gestión y patrimonio de las empresas industriales, mineras, pesqueras y de telecomunicaciones; y, de la Propiedad Social, como forma empresarial de plena realización del principio de participación social en el campo económico.

b) El Empleo y los Recursos Humanos, con la finalidad de mejorar los niveles de ocupación, así como de buscar una adecuación entre la demanda de mano de obra calificada que se requiere para las tareas del desarrollo y la oferta del Sistema Educativo.

c) La Redistribución del Ingreso, con el objeto de posibilitar a los sectores de menores ingresos un acceso satisfactorio a los bienes y servicios esenciales, a través de los efectos redistributivos de las reformas estructurales y de una adecuada política de precios y remuneraciones.

d) La Prestación de Servicios Sociales, propugnando una elevación de la calidad de vida de la población mediante una adecuada satisfacción de las necesidades de salud, nutrición, educación, vivienda y seguridad social.

e) La Política de Población, orientada a lograr un crecimiento poblacional acorde con los requerimientos del desarrollo del país y que esté en armonía con la libre decisión de la pareja sobre su dimensión familiar; una reducción significativa de la morbi-mortalidad especialmente de la madre y el niño; y, una mejor distribución de la población en el territorio en concordancia con los objetivos de desarrollo regional y de la seguridad nacional.

f) La Estructura jurídico-política y administrativa del Estado, con el propósito de racionalizar la administración pública, centrando los esfuerzos en la reestructuración de los ámbitos de los Ministerios, Instituciones y Empresas Públicas, a fin de definir una división de campos funcionales que permita la aplicación de políticas homogéneas, superando así la distribución poco racional de

competencias entre las distintas organizaciones, la dispersión y superposición de funciones y los conflictos de jurisdicción; en la reorganización y la creación de normas generales para el funcionamiento de las Empresas Públicas a fin de que se pueda planificar el desenvolvimiento empresarial de acuerdo al desarrollo nacional, se supere la descoordinación con los distintos sectores de la Administración Pública y se encamine a la actividad empresarial del Estado hacia una efectiva desconcentración; y, en la administración regional con la finalidad de coadyuvar al desarrollo regional y propiciar la descentralización del país.

g) El desarrollo rural, orientado, como ya se dijo, tanto a elevar el nivel de vida de los pobladores del campo, como a crear las condiciones para un desarrollo integral del país.

### 3. LA PLANIFICACION SOCIAL Y EL DESARROLLO RURAL

Evidentemente, la tarea del desarrollo rural constituye una especial dimensión del análisis de la Planificación Social, toda vez que integra en su tratamiento, además de otras, las tareas señaladas en el punto anterior, hecho que se justifica por la importancia trascendental que tiene la problemática rural en la consideración del desarrollo nacional.

En la medida que el nuevo modelo que se propugna se centra en el desarrollo del interior y del medio rural, las tareas de la planificación social no pueden quedar limitadas a la elaboración y seguimiento de políticas y acciones sectoriales de nivel nacional. Por un lado su aporte debe orientarse a la elaboración de políticas de carácter global destinadas a afrontar las limitaciones estructurales de carácter económico, social, institucional y cultural que frenan el desarrollo del interior y del medio rural, debiendo, por otro lado, descender a niveles regionales y micro-regionales de planificación con el fin tanto de posibilitar un adecuado aprovechamiento y potenciación de los recursos, conocimientos y prácticas tecnológicas y socio-institucionales locales, como de lograr una real adecuación de los programas sectoriales y multisectoriales a las condiciones idiosincráticas locales y garantizar la participación y el aporte creativo de la población en la solución de sus problemas básicos.

En este sentido, en relación a las principales tareas de la Planificación Social vinculadas al desarrollo rural, cabe agregar y en algunos casos reiterar a lo anteriormente expuesto a propósito de las medidas que requiere la instrumentación del modelo de desarrollo propuesto, lo siguiente:

La Planificación Social debe aportar elementos para la construcción y reajuste de las nuevas estructuras y sistemas de producción, de acumulación y comercialización así como para la organización de la población para fines de participación social y política en los diferentes niveles de decisión que le competen. Ello implica, en términos generales, el diseño de nuevas instituciones adecuadas a la necesidad de posibilitar un ejercicio pleno de la capacidad local y regional de movilizar los recursos propios en su beneficio, y a la necesidad de garantizar adecuados niveles de autonomía político-administrativa local y regional. En esta perspectiva es necesario por ejemplo considerar la posibilidad de establecer nuevas formas de gobierno local a nivel micro-regional, que favorezcan la organización de la población para racionalizar y optimizar las tareas de producción con el fin de lograr niveles mínimos de acumulación y redistribución local de excedentes, y donde confluya y se coordine el apoyo estatal en servicios, infraestructura, asistencia técnica y crediticia, etc. Tales estructuras micro-

regionales podrían constituir unidades mínimas de planificación de base donde funcionen simultáneamente los niveles más descentralizados de la administración pública y los niveles superiores de la organización campesina.

Asimismo, dentro del nivel micro-regional, la Planificación Social debe atender a los problemas de reorganización institucional de entidades tales como las Comunidades Campesinas y las Empresas Campesinas.

En relación a las primeras, es necesario prestar atención a los problemas de deterioro de la base productiva y del minifundio, para lo cual, por ejemplo, se podría plantear la conveniencia de establecer un intercambio recíproco entre Estado y Comunidad, por el cual, a cambio de apoyo técnico, crediticio, infraestructural de servicios, etc., por parte del Estado, las Comunidades acepten participar en la reconstrucción de su base productiva y proceder a una integración parcelaria y a la constitución de fórmulas asociativas tales como unidades o sociedades multifamiliares basadas en instituciones autóctonas.

A nivel de relaciones de circulación y mercado, sería conveniente estudiar el establecimiento de un sistema de concertación del mercadeo a nivel regional o micro-regional, entre empresas mineras, agropecuarias, agro-industriales y centros urbanos, estableciendo circuitos de aprovisionamiento directo entre ellos con el fin de asegurar mercados para ciertos productos y estimular, dentro de la política de reorientación del patrón de desarrollo industrial hacia el interior, la diversificación de la producción local de insumos para las empresas mencionadas. Asimismo, resulta necesario impulsar una gradual reforma del sistema de comercialización, tendiendo a que los productores asuman algunas etapas de la transformación y comercialización de los productos agropecuarios. Por último, estas medidas de tipo organizacional deberán ser complementadas por una adecuada política de precios de los productos agropecuarios.

La Planificación Social tiene que ver también con la necesidad de adecuar la estructura y funcionamiento del Estado y del aparato burocrático a los nuevos requerimientos del desarrollo del interior y del medio rural. Ello implica la transformación del estilo operativo de gran parte de la Administración Pública, capacitándola para trabajar en interacción horizontal constante y fructífera con los grupos de base de la población para garantizar, por un lado, la adecuación de los programas y soluciones al medio y, por otro, la participación creativa de la población y el aprovechamiento de sus conocimientos y prácticas tecnológicas y socio-institucionales. De esta manera, será posible también desarrollar y reforzar el sentimiento de autoconfianza de la población en sus propias capacidades, ingrediente esencial en un proceso de desarrollo. Dentro de esta misma función, la Planificación Social debe atender a la regionalización de la Administración Pública y a la redistribución de sus recursos materiales y humanos hacia las distintas regiones y el medio rural y, sobre todo, a la experiencia inédita de la planificación micro-regional o planificación de base, instrumento esencial en cualquier política de desarrollo del interior y del medio rural.



LOS ASPECTOS SOCIALES EN LA PLANEACION GLOBAL DEL DESARROLLO

MEXICANO



## I. INTRODUCCION

El tratamiento de la política social en la planeación del desarrollo mexicano para los próximos años parte de una reflexión sobre las experiencias del pasado. Por ello, conviene situar la política de bienestar en el marco del modelo de desarrollo económico y social seguido por nuestro país desde la Segunda Guerra Mundial, y de ahí derivar los lineamientos que deben orientar los aspectos sociales de la planeación en un modelo diferente de política global.

A partir del inicio del decenio de los cuarenta y a lo largo de tres décadas, la economía del país se desenvolvió con notable dinamismo bajo el impulso de un acelerado proceso de industrialización. Durante ese período el crecimiento sostenido de la producción, combinado con importantes modificaciones en la estructura productiva, contribuyó en forma decisiva a remodelar prácticamente todos los aspectos de la vida nacional. Durante ese lapso se esperaba que el bienestar social sería un resultado del crecimiento económico sostenido, con el supuesto de que la riqueza creada se iría difundiendo progresivamente a los diferentes grupos sociales.

En la medida en que la economía pudo sustituir un gran número de importaciones con productos de manufactura nacional, fue posible difundir los frutos del desarrollo a través de la creación de empleos, principalmente en las industrias de bienes de consumo localizadas en las principales ciudades del país.

Sin embargo, hacia finales de la década pasada el modelo tradicional de desarrollo había ya agotado su capacidad para crear ocupación en las cantidades requeridas. El desarrollo industrial, sinónimo hasta entonces de progreso y modernización, se había logrado excluyendo a gran parte de la población de los beneficios del desarrollo. A pesar de una tasa media de crecimiento del producto de alrededor del 6% anual, apenas se logró que la población ocupada se incrementara a un ritmo similar al aumento de la fuerza de trabajo. Ya para 1970 la incapacidad para incrementar el nivel de empleo y eliminar el subempleo, indicaba la gestación de un grave problema económico de importantes repercusiones sociales.

Al mismo tiempo, a lo largo de la década pasada se fue perdiendo el dinamismo del sector agrícola y se agudizó la polarización entre la agricultura moderna comercial y la tradicional o de subsistencia, que absorbe a la gran mayoría de la población campesina.

Estos factores fueron gestando un problema social que se manifiesta en necesidades agudas de empleos urbanos y rurales, en deficiencias alimenticias, en la desigualdad entre el campo y la ciudad, así como entre diferentes regiones del país. Para enfrentar estas carencias y desigualdades, es necesario definir e implementar un modelo diferente, capaz de abarcar tanto objetivos económicos como sociales en sus niveles sectoriales y regionales. En este orden de ideas el actual gobierno mexicano identificó el objetivo de justicia social como prioritario para darle un contenido concreto a través de objetivos, metas y políticas económicas y sociales.

La nueva estrategia se sustenta en el marco jurídico y político de la Constitución Política de 1917, así como en un esquema de economía mixta, donde el Estado asegura las condiciones de libertad y estabilidad necesarias para que los sectores privado y social persigan objetivos de mejoramiento propio y de la nación. En el pasado, el proceso de la Reforma Agraria, junto con la fijación de precios

mínimos o precios de garantía a los principales cereales, fueron las medidas básicas para cumplir las aspiraciones de justicia social de los habitantes del campo, mientras que el respeto a los derechos laborales, el mantenimiento de salarios mínimos y la seguridad social permitieron a los trabajadores mejorar sus niveles de vida. Progresivamente, los derechos definidos desde 1917 se fueron profundizando y extendiendo a diferentes ámbitos, como es el caso de la participación de las mujeres y los jóvenes en la vida política nacional, de la extensión de la seguridad social a los trabajadores del agro, de las facilidades para que la población trabajadora cuente con viviendas dignas y al alcance de sus ingresos, de los derechos de toda la ciudadanía a la información objetiva, plural y oportuna.

Durante la presente administración este proceso ha continuado al elevar el derecho al trabajo a rango constitucional, como sustento de una política de distribución del ingreso y con el objetivo de facilitar la tarea de organizar a toda la sociedad en su estructura y en sus funciones para crear ocupación. A su vez, pronto será sometida al Congreso de la Unión una Ley de Garantía al Derecho a la Información, donde se definen sujetos activos y pasivos de este derecho, así como los deberes del Estado, de las instituciones públicas, de las empresas privadas y de las particulares, en cuanto detentan y operan medios de comunicación social. Su objetivo global es asegurar que ningún grupo o poder, ya sea económico, social o cultural, imponga a la sociedad informaciones o concepciones en forma unilateral.

En breve, se intenta aplicar los instrumentos y recursos de que dispone el Estado con un concepto integral del desarrollo en el que no se disocian los objetivos ni las políticas económicas de las sociales, impulsando la colaboración de todos los ciudadanos hacia el logro de objetivos nacionales.

En el segundo apartado de esta ponencia se analizan brevemente algunas de las experiencias y resultados en los diferentes rubros de política social en México, como un antecedente necesario para presentar, en el tercer apartado, los lineamientos principales de esta política en el marco global de la programación para el período de 1978 a 1982.

## II. Antecedentes

La participación del Estado se desarrolló en materia de política social a través de la creación y fortalecimiento de infraestructura física y humana, así como de instrumentos de tipo institucional que se abocaron a proporcionar bienes y servicios básicos en seguridad social, salud, educación y vivienda. Si bien en forma sectorial, se fueron impulsando los niveles de bienestar en sus distintos aspectos.

Los primeros pasos para reorganizar la administración pública datan de la segunda década de este siglo, y el primer plan que buscaba orientar toda la actividad estatal hacia objetivos de desarrollo nacional fue diseñado para el sexenio 1934-1940, en que ocupó la Presidencia de la República el General Lázaro Cárdenas. Ya en este Plan Sexenal se daba una gran importancia a la política educativa. Con la expansión de la planta productiva nacional y de la actividad del sector público, fue necesario crear en 1954 la Comisión de Inversiones, dependiente del ejecutivo, y en 1959 la Secretaría de la Presidencia, de la que dependía la Dirección de Inversiones Públicas. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y los acuerdos presidenciales de junio de 1959 y julio de 1961 otorgaron a esta dependencia la calidad de un órgano de planeación y la facultad de programar el desarrollo económico y social. Con la creación de esta Secretaría se inició la elaboración

de programas quinquenales de inversiones para cada Secretaría de Estado y organismos descentralizados. Más tarde, en colaboración con la Secretaría de Hacienda se aplicó en 1962-1964 el llamado Plan de Acción Inmediata, programado una inversión de casi 40 mil millones de pesos (3 200 millones de dólares de la época), de los cuales el 75.7% se dedicaba a desarrollo básico, el 0.9% a defensa y administración y el 23.4% a bienestar social.

Con la administración del Presidente López Portillo la Secretaría de la Presidencia se transformó en la Secretaría de Programación y Presupuesto, que reúne ya las funciones de programación de la inversión con la del control del gasto público (en el tercer apartado volveremos a las funciones de esta Secretaría).

Desde los primeros regímenes revolucionarios se observa una tendencia al ascenso de la inversión social, tanto en números absolutos como relativos. Durante los primeros años (1925-1940) la máxima asignación correspondió a servicios públicos urbanos y rurales, y una pequeña proporción a hospitales, centros asistenciales y educación. Para la década de 1940-1950 se observan importantes ampliaciones en servicios educativos y de salud, registrándose en 1947 las primeras inversiones en vivienda. Si en esa década la Inversión Pública Federal destinada al bienestar social mantiene una participación cercana al 10%, a partir de 1960 se incrementa sustancialmente hasta llegar a participar con más de la cuarta parte de la inversión pública federal total. Sin embargo, en años recientes su participación se ha reducido, coincidiendo con el período de dificultades económicas que se originan en la recesión mundial registrada en la presente década (ver cuadro).

Los esfuerzos realizados por el Estado para incorporar a la mayoría de la población a los beneficios del desarrollo se tuvieron que enfrentar a dificultades crecientes. La más notable de éstas es el crecimiento de las necesidades y demandas que se derivan del incremento demográfico y de las corrientes de migración. Juega un papel importante la dispersión de esfuerzos; no se ha implementado una coordinación adecuada de las diferentes acciones de la política social que homogenice los objetivos, prioridades y actividades de las instituciones involucradas. A pesar de estos problemas se lograron importantes avances en los ámbitos de salud y seguridad social y educación, para incorporar los programas de vivienda en fechas más recientes.

La implementación de programas paralelos, en muchas ocasiones desvinculados a pesar de operar en los mismos espacios geográficos, seguramente fue un obstáculo al aprovechamiento eficaz de todos los recursos invertidos, en el sentido de la complementariedad que debe existir entre las acciones de bienestar. Un ejemplo de ello es el reforzamiento de programas sanitarios con programas educativos. A pesar de esto, la labor realizada desde 1940 por números importantes de médicos, maestros rurales y promotores comunitarios significó para muchos mexicanos en regiones apartadas o de escasos recursos una oportunidad efectiva de vincularse a la vida nacional y de mejorar sus condiciones inmediatas de existencia.

En materia de salud la Secretaría de Salubridad y Asistencia ha introducido en gran escala la medicina preventiva para la población rural y urbana, a través de campañas permanentes de inmunizaciones, atención a poblaciones sin acceso a la medicina particular e infraestructura física y humana. El esfuerzo realizado desde 1943 influyó en forma determinante para incrementar la esperanza de vida, que era de 39.0 años en 1940, a 64.8 años en 1976. A su vez la tasa de mortalidad general ha pasado de 22.8 muertes por mil habitantes en 1940 a 7.5 en 1974.

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN BIENESTAR SOCIAL, 1940-1976

(Millones de pesos - pesos corrientes)

Inversión total	1940	%	1950	%	1960	%	1970	%	1976	%
Inversión total <u>a/</u>	290		2 672		8 376		30 250		110 333	
Bienestar social	29	10.0	256	9.6	1 885	22.5	8 000	26.4	18 656	17.0
Servicios urbanos y rurales	22	75.8	113	44.1	748	39.7	4 890	61.1	9 291	49.8
Centros médicos y asistenciales	4	13.8	80	31.3	514	27.3	1 094	13.7	3 896	20.9
Educación e investigación	3	10.4	29	11.3	192	10.2	1 406	17.6	3 765	20.2
Vivienda y desarrollo comunal <u>b/</u>	-		34	13.3	431	22.9	207	2.6	1 768	9.5
Otras	-		-		-		350	4.4	1 705	9.6

Fuentes: La Economía Mexicana en Cifras, NAFINSA, 1974. México, D.F., e Información Económica y Social Básica, Vol. 2, septiembre, 1978, SPP. México, D.F.

a/ Inversión autorizada.

b/ Hasta 1960 incluye obras de desarrollo en comunidades rurales, que a partir de 1970 están incluidas en servicios urbanos y rurales.

En general las campañas permanentes han logrado reducir drásticamente las principales causas de muerte, al grado de erradicar algunas enfermedades en el país, tales como viruela, peste, cólera, fiebre amarilla, mientras que otras como el tifoexantemático, paludismo y enfermedades venéreas se han abatido considerablemente.

En las áreas urbanas, donde se concentra la atención médica, se ha logrado tener menores índices de mortalidad general y por causas específicas que en las zonas rurales. Sin embargo, pese a la tendencia de reducción de los índices, cada vez resulta más difícil incidir favorablemente sobre ellas, como es el caso de las enfermedades del corazón y cáncer, propias de la vida urbana industrial. Con todo, los programas de medicina preventiva no se han ponderado lo suficiente dentro de los planes de gobierno, lo que se refleja en parte por los recursos destinados al sostenimiento y ampliación de la medicina curativa. En el Presupuesto Federal de Salud Pública de 1965 a 1969, el 3.7% se destinó a medicina preventiva y el 52.9 a hospitales generales.

Uno de los resultados que reflejan la orientación del sistema de salud se puede observar en la mortalidad infantil, que no obstante la tendencia hacia su reducción, en los últimos años registró un aumento: entre 1965 y 1970 pasó de 60.7 a 67.2 por mil nacidos vivos, principalmente en áreas urbanas marginadas y áreas rurales. Esto parece indicar la necesidad de revisar algunas de las orientaciones del sistema sanitario para adecuarlo a las nuevas condiciones de vida de gran parte de la población, como es el caso de las concentraciones urbanas. En este caso se impulsan ya mejoras al sistema preventivo, integrado con el aspecto de desarrollo comunitario, en la inteligencia de que la salud de una población no se resuelve sólo con medidas sanitarias sino que debe de acompañarse de medidas integrales de desarrollo.

Nuestro país cuenta con un sistema de seguridad social que cubre toda la República y que tiene una importante incidencia sobre los niveles sanitarios de gran parte de la población.

El Instituto Mexicano del Seguro Social se financia en forma tripartita, con el 67% del total aportado por los empresarios, el 12% por el Estado y el 21% por los trabajadores. La población amparada por esta Institución se ha incrementado considerablemente: la cobertura de 355 mil personas en 1944 pasó en 1960 a 3.6 millones, y en 1970 a 9.9 millones. Para 1976 se incrementó la población amparada hasta 16.6 millones de personas, o sea el 28% de la población nacional. Sin embargo, de la población incorporada al régimen de Seguridad Social del IMSS en 1976, aproximadamente el 86.7% se ubicaba en las ciudades, en tanto que la población rural representaba sólo el 13.3%. Ello refleja la existencia de grandes necesidades insatisfechas en materia de seguridad social, principalmente en áreas marginadas del campo y algunas zonas urbanas, ligadas al problema de la existencia de empleos poco productivos, mal remunerados o de tiempo parcial, así como a los altos índices de dispersión demográfica en importantes regiones del país.

La cobertura de seguridad social incluye institutos específicos para trabajadores del Estado y sector paraestatal, como petroleros, electricistas, ferrocarrileros y Fuerzas Armadas. Como parte de la atención del sector público a los grupos de bajos ingresos y en particular a la población infantil, funcionó desde la década pasada el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), que incluía en sus actividades la ayuda directa en materia de alimentación a 625 mil

niños, Su labor fue complementada posteriormente con el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN), dedicado principalmente a proporcionar servicios médico asistenciales a la población infantil de escasos recursos. Estas dos instituciones (INPI e IMAN) son agrupadas en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), ampliando la cobertura de sus programas durante la primera etapa de la Reforma Administrativa implementada por el gobierno del Presidente José López Portillo. En 1977 la asistencia alimenticia que lleva a cabo el DIF a través del sistema de desayunos escolares fue de 53 millones en el área metropolitana de la ciudad de México.

Por su parte el renglón Educativo ha estado tradicionalmente ligado en nuestro país al cumplimiento de aspiraciones populares con un importante contenido nacionalista desde la creación de la Secretaría de Educación en 1923. Las campañas contra el analfabetismo se dirigían a cubrir las grandes carencias que caracterizaban al país antes de los regímenes revolucionarios. Los índices de analfabetismo han sido reducidos progresivamente, de un 55.2% de la población mayor de seis años en 1940, a un 44.1% en 1950, 38.0% en 1960 y 19% en 1976.

Las preocupaciones principales al diseñar la política educativa han consistido en la ampliación de la cobertura del sistema de enseñanza primaria, la mejora en su rendimiento terminal, y el desarrollo más equilibrado entre la enseñanza urbana y rural. Para ello se ha impulsado la formación de maestros a nivel nacional, la educación en el campo y la producción masiva y distribución de libros de texto gratuitos.

En menos de 20 años se logró triplicar la población atendida por el sistema de enseñanza elemental: mientras que en 1958 la matrícula era de 4 millones 772 mil alumnos, en 1976 la cifra era de 13 millones 105 mil estudiantes, con una tasa de crecimiento anual de 5.8%. En los niveles de educación media básica, media superior y superior se han realizado esfuerzos importantes.

Con todo, el avance en muchos aspectos cuantitativos no ha correspondido de igual manera a logros cualitativos. Así por ejemplo, de continuar las tendencias históricas del rendimiento escolar, en 1982 estarán egresando con su primaria completa sólo 46 niños de los 100 que la inician en 1976, lo que significa que más del 50% de los niños no tendrán oportunidad de completar este nivel básico de instrucción.

Por otra parte si bien el analfabetismo se ha logrado abatir en términos relativos, todavía al presente existen cerca de 7 millones de adultos que aún carecen de los elementos de lectura, escritura y la aritmética. Al mismo tiempo persisten los grandes desequilibrios tanto en cantidad como en calidad entre la enseñanza urbana y rural. Permanecen las desigualdades de acceso y permanencia dentro del sistema educativo por causas de origen socioeconómico. Los niños provenientes de los grupos económicamente más débiles continuamente tienen que suspender su preparación por las exigencias de un mayor ingreso familiar. Esta situación se ve incrementada por los fenómenos del desempleo y subempleo que vive la economía del país. Se estima que en la actualidad cerca de un millón de niños son expulsados anualmente del sistema educativo primario sin haber concluido su educación elemental.

A su vez, las reducidas oportunidades que existen para que los egresados de la enseñanza primaria lleguen a inscribirse en algún tipo de enseñanza superior, obligan a revisar las causas generales que determinan la falta de continuidad

entre los diferentes ciclos. Mucho influye en el fenómeno la gran migración hacia centros urbanos en búsqueda de oportunidades de empleo y mejoramiento del nivel de vida.

De la misma forma que ocurre en salud y educación, la tarea de proporcionar viviendas adecuadas se ha ido agudizando con problemas como la urbanización no planificada, las dificultades de tenencia de la tierra derivadas del crecimiento demográfico y la extensión de las zonas urbanas, las corrientes de migración interna, y la excesiva dispersión de la población rural. Con estos elementos se conforma un cuadro de asentamientos humanos de difícil solución en el corto plazo.

Es hasta fechas recientes en que se integra una política de vivienda propiamente dicha. En el Artículo 123 Constitucional, referente a derechos laborales, se indica que las industrias urbanas que emplean más de 100 trabajadores y todas las industrias rurales deben proporcionar a sus empleados viviendas de bajo costo. Sin embargo, el cumplimiento de este principio quedó subordinado a las negociaciones laborales.

Hasta 1964 la construcción de viviendas de bajo costo fue limitada. Las medidas tomadas por el Instituto Nacional de la Vivienda y el Instituto Mexicano del Seguro Social se concentraron en las zonas urbanas y fueron insuficientes para enfrentar el creciente déficit habitacional, tanto en lo que se refiere a la construcción como a la existencia de viviendas inadecuadas o deterioradas. Junto con las limitaciones que presentaba la construcción privada, para finales de la década de 1960 el rezago era ya muy importante: cuatro millones de unidades. El Estado comenzó entonces a fomentar la participación de la banca privada, con mejores resultados.

En 1972 se modifica el Artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo para establecer claramente las bases legales de la incorporación de la totalidad de los trabajadores asalariados a un régimen de construcción y financiamiento de viviendas de bajo costo. Así el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) se financia con la aportación patronal bimestral del 5% sobre el salario base de cada trabajador, y con fondos públicos. En sus primeros tres años de operación el Fondo entregó 70 mil viviendas de bajo costo en conjuntos habitacionales, y en 1976 llegó a 106 mil.

Con otros organismos especializados se va estableciendo ya un sistema que atiende las demandas habitacionales de diferentes tipos de trabajadores asalariados. Aún así el déficit en el rubro es considerable y sólo se podrá cubrir con la participación activa de las poblaciones necesitadas, a través de programas de autoconstrucción apoyados por el Estado, aprovechando en algunos casos excedentes estacionales de mano de obra, y en otros el material y la tecnología de cada región.

El anterior recuento de los distintos rubros, si bien muy suscinto, refleja una serie de esfuerzos importantes. Es hora, sin embargo de replantear las tareas que tenemos enfrente en función de un enfoque integral de la política social en el proceso de desarrollo, definiendo objetivos precisos y asignando más recursos que en el pasado al logro de mínimos de bienestar para toda la población. En especial destaca la gran necesidad de implementar programas de alimentación y nutrición, como una prioridad nacional, desde el impulso a la producción de alimentos, mejores aparatos distributivos y la educación para su adecuada preparación y consumo. Se requiere especial atención en este rubro a los niños y a las mujeres

embarazadas, principalmente en el campo y en áreas marginadas de las ciudades. La experiencia si bien reducida que se tiene en este aspecto ha sido retomada para elaborar un Programa Nacional de Alimentación y Nutrición.

Una proporción considerable de la población nacional, que coincide a un nivel muy agregado con la proporción de los mexicanos que se pueden clasificar como los desempleados, los subempleados y sus dependientes, permanece aún al margen de los distintos programas sociales, o tiene carencias que apenas han sido atendidas por las acciones realizadas hasta esta década. Sus condiciones ocupacionales están ligadas a sus deficientes condiciones sanitarias, educativas, nutritivas y habitacionales, y esto nos lleva a replantear las acciones que se realizan en estos campos, como parte integrante de un plan global de desarrollo. Por ejemplo, ya no se debe atender sólo al número de individuos cubiertos por diferentes instituciones de salud o de seguridad social, sino al tipo de programas que se impulsa con ellos, a la calidad de los servicios que reciben y a la intensidad con que se aprovechan las inversiones ya realizadas.

Existen disparidades en la asignación de recursos financieros tanto para las instituciones como para los estados y los individuos de acuerdo a la localidad donde viven, su situación laboral y para los diversos programas en materia de bienestar.

### III. Los objetivos sociales en la estrategia del desarrollo mexicano 1978-1982

#### a) Estrategia de desarrollo y planeación integral participativa

La disponibilidad de recursos financieros derivados de la exportación de hidrocarburos nos brinda la oportunidad de enfrentar las grandes deficiencias y desigualdades heredadas del modelo de desarrollo anterior. Para lograr un mayor crecimiento de 1979 a 1982 y al mismo tiempo cubrir los rezagos sociales, se ha elaborado una estrategia global de desarrollo, basada en la definición de grandes objetivos nacionales que funcionan como guía y marcan prioridades en todos los órdenes: conseguir que toda la población alcance mínimos de bienestar en alimentación, salud, educación y vivienda, y fortalecer la capacidad de autodeterminación de los mexicanos para decidir sobre la organización y el funcionamiento de su sistema económico y social.

Se trata de utilizar los recursos petroleros en beneficio de las mayorías a través de la aplicación de proyectos y políticas multisectoriales orientados a permitir que en un futuro mediano los mexicanos que ya han nacido o están por nacer se puedan integrar a la vida nacional tanto en su aspecto de producción y consumo, como de participación cultural e integración social. El método de planificación que se comienza a implementar tiene la característica de ser integral, en la medida en que, cubriendo las políticas económica y social, permite la organización de los esfuerzos del Gobierno Federal con los gobiernos locales y los sectores social y privado. Es además participativa, pues resulta de un esfuerzo sistemático de concertación de todos los sectores y de todos los factores de la producción, y se fundamenta en un amplio proceso de recopilación de diferentes informaciones, puntos de vista y opiniones del conjunto del sector público y de grupos sociales y económicos.

En el marco anterior se diseña la política social que se implementará de aquí a 1982, con previsiones y proyecciones a un plazo temporal más amplio. Su enfoque incluye los niveles sectoriales, intersectoriales y regionales, y se apoya

en un sistema de evaluación que alimentará sistemáticamente el proceso desde la preparación del plan global hasta las fases de programación - presupuestación y las medidas administrativas y jurídicas.

La estrategia global que conjuga los elementos anteriores tiene como núcleo la Alianza Nacional, Popular y Demócrata para la Producción, como una forma de conciliar los intereses de todos los grupos sociales hacia los grandes objetivos de largo plazo. La Alianza es el marco de concertación para definir responsabilidades y formas de participación de todos los sectores sociales en el proceso.

El crecimiento del producto que se intenta alcanzar se orienta a la producción de bienes y servicios socialmente necesarios, que satisfacen precisamente las necesidades esenciales de la mayoría de la población, y de bienes nacionalmente necesarios, o sea aquellos que por su papel estratégico fortalecen nuestra estructura económica y permiten alcanzar el objetivo de autodeterminación. Dentro de estos tipos de bienes destacan como objetivos prioritarios del desarrollo los alimentos y los energéticos, y con ello se jerarquizan y se ordenan los objetivos a alcanzar tanto en los distintos rubros de necesidades básicas como en las ramas productivas que reciben especial atención.

La vía de desarrollo propuesta pone un énfasis especial en la expansión del mercado interno, ligada a un proceso intensivo de creación de empleos productivos y suficientemente remunerados. La incorporación acelerada de la fuerza de trabajo en el proceso productivo cumple el doble objetivo de dinamizar ramas prioritarias del aparato productivo, y por lo tanto incrementar la oferta de bienes de consumo masivo, y al mismo tiempo generar los empleos y el ingreso necesarios para garantizar su distribución a los grupos mayoritarios. La misma necesidad de que estos grupos participen comunitariamente en la solución de sus problemas supone su mayor participación en la actividad económica. Para cubrir las necesidades de las nuevas demandas de bienes básicos en la producción de energéticos y alimentos, convergen las prioridades de la política sectorial regional y social, a través de programas específicos.

El problema ocupacional comunica y traduce aspectos económicos y sociales, como es la forma en que se integran los mexicanos a la vida nacional, en sus aspectos productivos, culturales y participativos en general. El objetivo gubernamental más amplio en este aspecto es la mayor integración de los grupos marginados urbanos y rurales a la sociedad nacional, dando prioridad a las comunidades más necesitadas del campo. Para esto se implementan ya planes de inversión en apoyo a comunidades rurales, así como convenios entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales para planear el desarrollo a nivel regional a través del apoyo a las metas prioritarias y a las poblaciones y grupos sociales más necesitados. Con estos mecanismos se fortalece el pacto federal que fundamenta nuestra República desde su origen, y se van incorporando las entidades federativas a los esfuerzos de programación nacional, estimulándolas para que en base a los planes estatales de desarrollo contribuyan a la solución de los problemas nacionales.

La creación de empleos ataca uno de los problemas más graves heredados del modelo de desarrollo seguido por nuestro país desde la Segunda Guerra Mundial, pero además la política de empleo como parte central de una estrategia social asegura los efectos de ésta en el largo plazo y supera la implementación de una política de bienestar basada exclusivamente en el subsidio, la transferencia unilateral y el paternalismo. El crecimiento de la ocupación pasa necesariamente por el cumplimiento de objetivos económicos (crecimiento en la **producción** de las ramas

prioritarias), sociales (mejor integración de grupos sociales marginados) y políticos (participación popular en los órganos de representación Federal y estatales).

A lo anterior se debe agregar el objetivo de asegurar un ingreso real creciente a los grupos mayoritarios. Los salarios deberán por lo menos mantener su proporción en el ingreso nacional.

Otro de los grandes ejes de la estrategia global es la Reforma Administrativa implantada desde diciembre de 1976 para reorganizar la administración pública, evitar la duplicación de esfuerzos y precisar las responsabilidades de cada una de las secretarías y dependencias en el área programática.

b) Justicia social y mínimos de bienestar

Por justicia social entendemos igualar a todos los mexicanos en la seguridad de obtener, a través del derecho al y del trabajo, la satisfacción de sus necesidades básicas. El propósito de la estrategia política y económica plasmada en la Alianza es que no haya mexicano sin lo indispensable para comer y vestirse; promover, preservar y en su caso recuperar la salud; participar activamente en los procesos nacionales mediante su acceso a la educación y a la cultura, así como tener una vivienda digna.

Aunque la cobertura de estos renglones ha sido una preocupación expresa de diferentes gobiernos revolucionarios en México con distinto énfasis, diversos enfoques y prioridades, en la actualidad estamos ya en condiciones de aprovechar nuestra experiencia y programar una política social más eficaz y mejor integrada a una estrategia global de desarrollo. Para ello se ha iniciado la implementación del enfoque de mínimos de bienestar, como un instrumento de programación que permita traducir grandes objetivos de bienestar en acciones específicas, superando las carencias en los distintos rubros en forma más organizada y mejor definida que en el pasado, sin perder de vista que su solución definitiva está ligada a las determinantes básicas de la ocupación y el ingreso de los sectores mayoritarios de la población. Lo anterior implica que al mismo tiempo que se impulsa el logro de los objetivos definidos por la estrategia económica, o sea el incremento de la producción y el empleo, se sientan las bases de un nuevo modelo de desarrollo, se rediseña la acción estatal en el ámbito social y se definen medidas orientadas a cubrir necesidades básicas en forma directa.

Los mínimos de bienestar varían en el tiempo y en el espacio, ampliándose y diversificándose como consecuencia del mismo proceso de desarrollo, ya que a la diversidad de las instancias geográficas corresponden bienes y servicios diferentes. Al mismo tiempo la satisfacción de necesidades básicas está en función del grado en que los grupos sociales se incorporan al desarrollo nacional, así como de las diversas tradiciones y ecologías en las diferentes regiones del país.

Proponer mínimos de bienestar no significa una meta fija, puesto que el concepto es dinámico: el objetivo programático debe ser una meta global de igualdad de seguridades para toda la población, y ello se traduce en la identificación precisa de grupos sociales - objetivo, caracterizando sus requerimientos específicos y evaluando las posibilidades de movilizar sus propios recursos en forma complementaria de los programas gubernamentales.

Con el enfoque de mínimos de bienestar se destaca la estrecha interdependencia de los componentes de la política social, lo cual permitirá coordinar las

actividades gubernamentales que inciden sobre el bienestar. Con todo, mantenemos la conciencia de los obstáculos que supone este enfoque. Existen hábitos muy arraigados de parcelamiento de actividades en los diferentes servicios sociales que no favorecen la correcta distribución de recursos para cubrir las necesidades más urgentes y reforzar la incidencia entre unos rubros y otros. De aquí la necesidad de definir objetivos sociales aceptados por todos los responsables de la política sectorial, aplicar correctamente los nuevos conceptos de servicio con el conocimiento y el apoyo de los grupos sociales beneficiados, así como administrar y evaluar el proceso de tal forma que pueda retroalimentar y corregir los errores y deficiencias sobre la marcha.

Precisamente la Reforma Administrativa está diseñada para operar en forma más congruente, y por ello se puede decir que plantea un salto cualitativo que permitirá aprovechar métodos más precisos de programación, presupuestación y aplicación de proyectos específicos.

A su vez las reformas anteriores permitirán aprovechar mejor los recursos humanos, materiales y organizativos con que cuentan las poblaciones o áreas - objetivo de los programas coordinados de bienestar.

La prioridad que se otorga al rubro de alimentación dentro de los mínimos de bienestar parte del reconocimiento de la incidencia que tendría su cobertura adecuada sobre otras necesidades básicas. El objetivo global en este aspecto es incrementar la disponibilidad de alimentos de consumo popular y mejorar su distribución entre los distintos sectores sociales y regiones geográficas para mejorar los niveles alimenticios hasta que toda la población alcance una dieta mínima establecida como meta y proteger en especial a los niños menores de cinco años y a las mujeres durante el embarazo y la lactancia.

De acuerdo con el objetivo de fortalecer nuestra autodeterminación en todos los órdenes, el abasto de alimentos que requiere el país se deberá lograr con la producción interna, limitando la importación a lo estrictamente necesario. Ello plantea requerimientos específicos al sector agropecuario, incorporados en su respectivo plan sectorial, y permite formular importantes lineamientos para políticas específicas, como son las de ingresos y precios, financiera y crediticia, la política de comercialización y la política educativa. La manera de organizar los elementos de estas políticas se especifica en el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, y se refuerza con otros programas específicos de tipo multisectorial, como son el Programa Nacional de Orientación Familiar y el de Educación para Todos.

### c) Objetivos y elementos de programación social

El plan global económico y social integra los planes parciales en una totalidad cuyas partes son congruentes entre sí y plasman orgánicamente la filosofía del régimen. La Secretaría de Programación y Presupuesto incluye dentro de sus funciones la conducción y coordinación de los aspectos globales, intersectoriales regionales y metodológicos de la planificación. Con la Reforma Administrativa las funciones estatales se han agrupado en sectores, y para cada uno de ellos se han elaborado y discutido programas quinquenales con sus respectivos objetivos de largo y mediano plazo, metas a 1982, lineamientos de política y programas. La Secretaría de Programación y Presupuesto funge como secretariado técnico en la preparación de estos planes y programas, para luego aprobar las partidas presupuestales correspondientes y evaluar los resultados a lo largo del proceso. En materia de política social destacan los sectores de Salud y Seguridad Social, Asentamientos

Humanos, Laboral y el de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, aunque en el caso de planes multisectoriales como el de Alimentación y Nutrición, la coordinación recae en la SPP. Se desarrollan así labores de coordinación para recoger la participación y el consenso de los demás sectores y principales entidades vinculadas con el plan multisectorial. Al mismo tiempo la SPP prepara proyectos de coordinación entre la federación y los gobiernos estatales. Asimismo en el marco de la Alianza para la Producción el sector público intercambia información con los particulares sobre proyectos de inversión en marcha o en cartera, tanto de la administración pública como de los sectores privado y social.

En lo que se refiere a la dimensión temporal de la planeación, el Presidente López Portillo ha definido las metas sucesivas que ubican el plan global de desarrollo nacional en tres etapas bianuales: en los años 1977 y 1978 se concentraron los esfuerzos para superar la crisis económica ligada principalmente a una desfavorable coyuntura internacional; los años 1979 y 1980 se emplearán en la consolidación de la economía, rompiendo el círculo vicioso que se establece entre la escasez de recursos y la debilidad en el aparato productivo; finalmente durante los dos años finales del sexenio se entrará en un período de crecimiento acelerado, contando con importantes recursos derivados de la exportación de hidrocarburos. En estas tres etapas se enmarca la evolución que seguirá la política social.

En el bienio 1979-1980, considerando los criterios generales de manejo de la política económica que impone el carácter de esta etapa, se asigna a los alimentos la mayor prioridad por su significación vital en el bienestar de las mayorías y en la firmeza de la economía. En 1981-1982 los demás componentes básicos del bienestar (salud, educación y vivienda) recibirán un impulso más vigoroso que en la etapa anterior, aunque desde ahora se inician esfuerzos de cobertura general en materia educativa y en otros renglones, sustentando el desarrollo de la política social en su conjunto en un importante fortalecimiento de la capacidad productiva general ligado con la mayor autodeterminación financiera.

Desde ahora queda claramente definida la necesidad de distribuir los beneficios del crecimiento entre los distintos sectores y ramas productivas, entre los factores de la producción y entre las distintas regiones nacionales. La programación de la política social toma en cuenta estas dimensiones tanto en el corto como mediano plazo, vinculando el plan global con el presupuesto anual, a los objetivos de la política económica con los objetivos de la política social, y a ambas con el presupuesto.

Además de los objetivos económicos de producción, empleo, precios, consumo y finanzas públicas, se pueden definir objetivos sociales que requieren la aplicación tanto de medidas propiamente sociales como de política económica:

1. Reducir los déficit sociales acumulados en materia de alimentación, salud, educación y vivienda. Dentro de estos rubros tiene prioridad el de alimentación. Para la planeación de estos aspectos se tomarán en cuenta las determinaciones geográficas que influyen sobre los componentes de los mínimos de bienestar, de acuerdo a las costumbres y valores de cada región y cada grupo social.

2. Mejorar la calidad de la vida de los sectores mayoritarios de la población, incluyendo a los grupos medios. Esto abarca los siguientes aspectos:

a) La protección del consumo familiar.

- b) El mejoramiento de los mecanismos y los medios de comunicación e información social.
- c) Garantizar la seguridad individual y familiar de los ciudadanos en un **marco** comunitario (administración de justicia, vigilancia pública), y
- d) Elevación de los niveles de cultura y recreación, para que todos los mexicanos tengan posibilidades concretas, y a su alcance, de aprovechar creativamente su tiempo libre.

3. Propiciar una mayor integración de los grupos urbanos y rurales actualmente marginados. Si bien este objetivo se relaciona estrechamente con el logro de mínimos de bienestar aquí se enfatiza el aspecto de integración al sistema global en un sentido amplio, y no sólo como un problema de niveles de consumo.

4. Propiciar una mejor estructura de asentamientos humanos que evite la excesiva concentración y la excesiva dispersión demográfica. Este objetivo se relaciona con una política poblacional y de migración interna que apoyada en medidas de política económica permita alterar las condiciones de aguda necesidad que motivan el éxodo temporal o permanente de muchos mexicanos de sus lugares de origen, principalmente desde las zonas rurales.

Con este propósito se ha elaborado un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el que destaca la identificación de las áreas urbanas que se pretende desarrollar en los próximos años para contribuir a un desarrollo regional más equilibrado y acorde con la distribución geográfica de recursos naturales y población.

Con estos criterios existen ya proyectos sectoriales e intersectoriales en diferentes fases, que integran medidas. Entre los intersectoriales destaca el Programa Piloto de Mínimos de Bienestar, que implementará por primera vez el enfoque de programación de la política social en base a objetivos definidos en dos regiones del país, en torno al objetivo prioritario de alimentación y nutrición. Este proyecto parte de la exploración de factores socioeconómicos, étnicos y culturales que influyen en el logro de mínimos de bienestar en las áreas seleccionadas, con el fin de identificar las variables que inciden en forma importante sobre la pobreza. En una primera etapa las acciones a realizar se enfocarán a (1) coordinar los programas existentes para lograr su integración operativa, (2) capacitar personal con la nueva orientación, (3) establecer sistemas de autopromoción de la comunidad y (4) regular el programa por medio de la presentación de proyectos sujetos a financiamiento.

Otra experiencia intersectorial importante es la que realiza la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que integra en áreas rurales las acciones de las dependencias creadas especialmente para atender problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico. Sus medidas básicas incluyen la celebración de convenios programáticos entre la coordinación y el resto de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal; al mismo tiempo los proyectos específicos se integran territorialmente con la participación de la comunidad y la supervisión de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico que presiden los Gobernadores estatales. Con ello se asignan recursos presupuestales intransferibles al cumplimiento de los programas convenidos.

Entre los proyectos sectoriales es importante mencionar las acciones agrupadas bajo el rubro de "Educación para Todos", que atiende especial a los grupos marginados y que define como tareas de alta prioridad las de alfabetización, castellanización, universalización de la primaria y educación para adultos. Cada una de estas tareas se implementa a través de programas y subprogramas con metas definidas. Haciendo resaltar solamente las metas de educación primaria para 1982, se busca la incorporación de un millón de niños en edad escolar y la elevación de los índices de transición de primero a segundo grado de 76% en 1977-1978, a 88% en 1982-1983. Se planea también elevar los índices de transición de los otros grados para alcanzar en 1982-1983 una eficiencia terminal de 60%.

Finalmente, en lo que se refiere a la necesidad de satisfacer la demanda nacional de vivienda de los trabajadores no asalariados, y en especial de los estratos socioeconómicos cuyo nivel de ingreso es menor al salario mínimo, conviene mencionar que se ha iniciado ya un programa denominado Vivienda Progresiva. El financiamiento proviene principalmente del Gobierno Federal y su operación se inicia con la adquisición de un lote dotado de los servicios mínimos, en el cual las familias usuarias van construyendo su vivienda en forma paulatina con el apoyo gubernamental, principalmente a través del Instituto de Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO). Con esta alternativa se promueve una solución al problema de la vivienda acorde con la capacidad de pago de la población.

Los anteriores mecanismos son parte de la creciente preocupación estatal por atender las necesidades de zonas deprimidas y grupos marginados con el concurso de distintos sectores programáticos y administrativos. Progresivamente, con la aplicación de la estrategia delineada anteriormente, se podrán alcanzar los objetivos de cobertura nacional con la participación activa de la población en la marcha hacia un país más rico y más equitativo.

ANALISIS DEL PROCESO DE PLANIFICACION EN VENEZUELA



## 1. INTRODUCCION:

De acuerdo con las características de la economía venezolana en la cual le ha correspondido al Estado una participación cada vez más activa en el proceso de desarrollo económico, por ser el principal detentador de los recursos financieros, derivados de la actividad petrolera y el agente responsable de su adecuada inversión habiendo manejado un presupuesto de gastos que pasó de aproximadamente 2 000 millones de bolívares en 1950 a unos 10 000 millones en 1970 y alrededor de 44 000 millones en 1976, la planificación en Venezuela juega un papel importante y necesario en la orientación de las grandes decisiones del sector público, e induce a la vez al sector privado de la economía a adoptar un comportamiento acorde con los lineamientos de la política general de desarrollo del Estado.

Diversos problemas estructurales que tradicionalmente han prevalecido en la economía venezolana, especialmente en lo relativo a la distribución del ingreso, al desarrollo regional y a la formación y empleo de la fuerza de trabajo, etc., son factores que han sido considerados ampliamente dentro del proceso de planificación nacional, con el objeto de superar las limitaciones que esta problemática impone al desarrollo económico y social del país.

En este sentido, partiendo del marco en el cual se ha desarrollado la planificación en Venezuela, se expondrán en forma general en el presente trabajo, los aspectos más resaltantes del Sistema de Planificación Venezolano, desde sus primeros intentos a partir de 1939, hasta su consolidación legal en 1958 y evolución actual; su ámbito de acción, obstáculos y logros alcanzados.

## 2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANIFICACION EN EL PAIS

En Latinoamérica la Planificación se inició entre los años 1950 y 1963, influida por circunstancias tales como la creciente intervención del Estado en la Economía, la programación requerida a los efectos del financiamiento por parte de los organismos internacionales de crédito y la gestión, a favor de la capacitación en Planificación, desarrollada especialmente por la CEPAL y el ILPES.

El Sistema Nacional de Planificación en Venezuela surgió ante la necesidad de adoptar un sistema que permitiera sistematizar los múltiples esfuerzos planificadores iniciados por el Estado desde el año 1939. En esta experiencia de planificación se pueden distinguir tres etapas, la primera caracterizada por una serie de intentos aislados de planificación en diferentes áreas de la actividad económica. Una segunda etapa a partir de 1958 cuando mediante Decreto N° 492 de fecha 30-12-1958 se crea el Sistema Nacional de Planificación; de esta manera la Planificación adquiere el carácter de técnica de primer orden para orientar al Estado en la toma de las grandes decisiones, en función del desarrollo económico y social del país; sin embargo, era una actividad marginal, en relación a las instituciones de la Administración Pública y la Privada. Una tercera etapa, podemos decir que se inicia en 1976 cuando el V Plan de la Nación se le dio sanción normativa, al otorgársele aprobación mediante Decreto Presidencial N° 1.454 de fecha 9-3-1976, con lo que el Plan adquirió certeza y existencia desde el punto de vista jurídico y así la Planificación va dejando de ser una actividad marginal, para convertirse en un auténtico instrumento del desarrollo económico.

## 2.1 Primeros intentos de planificación

En Venezuela los primeros intentos de planificación se iniciaron en el campo urbano, con la elaboración del Plan de Urbanismo de Caracas, en el año 1939. Sin embargo, es a partir de 1946 cuando al crearse la Comisión Nacional de Urbanismo, comienza a generalizarse la planificación urbana; también en la década de los años cuarenta se realizan los primeros intentos de planificación sectorial; ejemplo de ello tenemos el Plan de Electrificación de la Corporación Venezolana de Fomento, el Plan de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, el Plan de Producción Agrícola y el Plan de Irrigación de la Dirección de Riegos del Ministerio de Obras Públicas.

En el campo netamente económico, es importante citar el avance que para la planificación significaron las mejoras institucionales que resultaron de la creación del Banco Central de Venezuela en 1939, la Corporación Venezolana de Fomento en 1946 y el Consejo de Economía Nacional en ese mismo año.

Estos primeros intentos de planificación se caracterizaban por la ausencia de sistematización y por la falta del indispensable marco de referencia de la planificación económica general que orientara dichas acciones.

## 2.2 Institucionalización del proceso de planificación

Tomando en cuenta las disposiciones contenidas en el artículo 95 de la Constitución Nacional, que le asigna de manera expresa al Estado la obligación de promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción con la finalidad de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingreso de la población y fortalecer la soberanía económica del país; a lo que se agrega en el artículo 98, que si bien el Estado debe proteger la iniciativa privada, ello debe hacerlo sin perjuicio de la facultad para dictar medidas tendientes a planificar, se tiene que la propia Constitución consagra el poder planificador del Estado con el objeto de fomentar y racionalizar la producción, regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza e impulsar el desarrollo económico y social del país.

En base a este marco de referencia constitucional, el gobierno nacional mediante Decreto de Ley No. 492 del 30 de diciembre de 1958, dió el paso definitivo para la institucionalización de la Planificación General en Venezuela; constituyéndose dicho Decreto en el instrumento legal que ha servido de base para la elaboración y adopción de los sucesivos Planes de Desarrollo Nacional.

Surge, en consecuencia, a partir de 1958, el Sistema Nacional de Planificación que tiene como órgano central a CORDIPLAN y órganos sectoriales que son las Oficinas de Planificación y Presupuesto de los Ministerios, así como organismos regionales, tales como las Corporaciones de Desarrollo Regional.

Al Organismo Central del Sistema (CORDIPLAN) se le asignaron funciones tales como las de hacer estudios sobre el desarrollo económico y social de la nación, que sirvan de base para la preparación de las respectivas proyecciones y alternativas, así como mantener al día un plan general de desarrollo económico y social; la unificación de la programación y coordinación de trabajos sectoriales y la consolidación de presupuestos ministeriales de inversiones y servicios, etc.

Sin embargo, hasta fecha reciente, la planificación en Venezuela, a pesar de la existencia de todo un sistema y de su correspondiente fundamentación legal, seguía siendo una actividad marginal en el contexto de la administración pública y privada, ya que los planes que se elaboraban adolecían de la falla de no recibir la correspondiente sanción normativa, bien sea mediante Ley o Decreto que los convirtiera en instrumentos de obligatorio cumplimiento por parte de los entes de la Administración Pública en la oportunidad de la elaboración de sus programas. Asimismo, en lo que respecta a la iniciativa privada se podía observar que el Plan prácticamente no influía en medida alguna en las decisiones de inversión del sector privado de la economía.

Es a partir del V Plan de la Nación cuando se inicia una etapa más avanzada en el Proceso de Planificación venezolano, al asumir el Estado nuevas y grandes responsabilidades como consecuencia de la nacionalización de las industrias básicas (petróleo y hierro), y las fuerzas sociales, tanto en el campo empresarial como en el laboral adquieren un significativo dinamismo y desarrollo en el contexto de esta nueva etapa de la evolución económica del país, tales circunstancias incidieron, por una parte, en que al V Plan se le diera sanción normativa al otorgársele aprobación mediante Decreto Presidencial N° 1454 de fecha 9 de marzo de 1976, y por la otra, a los efectos de su elaboración se sometió además a un intenso proceso de discusión y opinión a nivel de los diferentes sectores políticos, empresariales, laborales y de investigación.

Por otra parte, es importante destacar que con fecha 22 de diciembre de 1976, el Ejecutivo Nacional dio un nuevo paso en la consolidación del Sistema de Planificación al promulgar la Ley Orgánica de la Administración Central, la cual en su artículo 47 señala y amplía las funciones de CORDIPLAN e incorpora nuevos mecanismos de planificación, tales como la elaboración del Plan Operativo Anual a los fines de la programación de corto plazo y la formulación del Presupuesto por Programas. De esta manera se le da un nuevo marco legal a la actividad planificadora en el país y se propende a un refinanciamiento en las técnicas del proceso de planificación, de acuerdo con los requerimientos de la nueva etapa del desarrollo económico y social que se inicia con la nacionalización de las industrias básicas y las mayores responsabilidades que asume el Estado en la conducción de la Economía.

### 3. INSTRUMENTOS AUXILIARES DEL SISTEMA DE PLANIFICACION VENEZOLANO

El Sistema de Planificación en Venezuela fundamentado sobre una base legal e integrado como se mencionó en párrafos anteriores, por un órgano central y diversos organismos sectoriales y regionales dispone además de una serie de instrumentos auxiliares que le sirven de apoyo tanto en la fase del diagnóstico como en la formulación y posterior evaluación del Plan de desarrollo. Entre estos instrumentos auxiliares está el Presupuesto por Programas, el cual permite canalizar la inversión pública de conformidad con las prioridades establecidas en el Plan, constituyéndose en un importante medio para la ejecución del mismo.

Este Presupuesto por Programas que debe formularse en base al Plan Operativo Anual, el cual viene a ser la concreción anual del Plan General de Desarrollo es, sin embargo, de reciente implementación, por lo que todavía no se ha logrado perfeccionar el mecanismo de acoplamiento que debe existir entre el Presupuesto

y el Plan; no obstante, esta situación habrá de superarse progresivamente a través de la gestión de la Oficina Central de presupuesto recientemente creada, a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central, Oficina que actuará en estrecha vinculación con CORDIPLAN, ya que este último tiene entre sus funciones la de colaborar en la preparación de los Presupuestos anuales y dictaminar sobre los gastos de capital y de servicios esenciales, lo cual se logrará a través del Plan Operativo Anual.

Otro de los instrumentos auxiliares de la Planificación en Venezuela es el de la Estadística, sistema que ha aportado a la planificación importante información a los efectos de la realización de los diagnósticos económicos y sociales del país, así como para hacer las respectivas programaciones y proyecciones contenidas en los planes de desarrollo nacional. Sin embargo, ha sido tradicional que el sistema estadístico venezolano no esté estructurado como un verdadero mecanismo auxiliar de la planificación, dada por una parte, la dispersión de la información estadística en diversos organismos y por la otra, el relativo retraso con que, en algunos casos es suministrada la información por el sistema. Con miras a solventar esta situación y como parte de la modernización del aparato administrativo del Estado, se creó recientemente la Oficina Central de Estadísticas, la que en adelante centralizará y tratará de hacer más eficiente al Sistema de Información Estadística a nivel nacional, lo cual deberá redundar favorablemente en el proceso de planificación del país ya que dispondrá de una base más sólida para sus proyecciones hacia el futuro.

Otro de los importantes instrumentos, que en Venezuela ha contribuido significativamente en los procesos de planificación, tanto en la fase de formulación como en la de evaluación del plan nacional, es el Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Venezuela, a través del cual dicho organismo registra periódicamente el comportamiento de las principales variables macroeconómicas del país.

Por otra parte, además de la modernización del aparato administrativo del Estado, que se ha iniciado recientemente en Venezuela, la eficacia de la planificación requiere, de los recursos humanos que directa o indirectamente participan de dicho proceso, ya que la planificación requiere el manejo de técnicas complicadas de difícil dominio por los especialistas en la materia; es por ello que en Venezuela el proceso de adiestramiento se considera como elemento auxiliar del Sistema Nacional de Planificación, destacándose en este sentido los esfuerzos realizados a través del Programa de Becas Gran Mariscal de Ayacucho.

#### 4. AMBITO DE LA PLANIFICACION EN VENEZUELA

En el país, el proceso de planificación es relativamente complejo, el mismo no se limita a la formulación de un diagnóstico de la realidad nacional, a la fijación de una serie de metas, a la determinación de los recursos de inversión, humanos o materiales, que deben destinarse a la consecución de los objetivos, sino que implica una evaluación continua del comportamiento de la economía con el fin de determinar si éste se ajusta a las previsiones contenidas en el Plan y en consecuencia, de ser necesario, implementar las medidas de política económica adecuadas para superar las desviaciones que pudiera presentar la economía en relación con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

Esta complejidad de la planificación en Venezuela ha sido inducida por la misma dinámica del desarrollo alcanzado por el país, que le impone al sistema la necesidad de considerar en su proceso de planificación no sólo el ámbito económico sino también el social, el territorial o físico-espacial y el plano administrativo y el internacional.

Es así como la estrategia de desarrollo del V Plan de la Nación abarca las siguientes áreas de acción:

A. En el área social:

La estrategia se fundamenta en el diagnóstico crítico de la sociedad venezolana y se propone "ordenar la acción del Estado hacia la creación y consolidación de una moderna economía de producción, para sustentar sólidamente una economía de consumo y de servicio con miras a la capitalización integral en el hombre". En este sentido se concibe que el propósito final del proceso de desarrollo es "la mejora continua de la calidad de vida del venezolano", por lo que: "El éxito del sistema de producción no se medirá unilateralmente en términos de Producto Territorial Bruto e Ingreso per cápita, sino fundamentalmente en términos de su contribución directa e indirecta al logro de los objetivos que garanticen en favor de las mayorías, adecuados niveles de consumo y de ahorro personal y familiar, mejores niveles de salud, vivienda y educación y un creciente grado de participación popular en la vida social e institucional del país".

B. En el área de la producción y distribución:

La estrategia de desarrollo tiene como propósitos fundamentales los siguientes:

- 1) La conservación y utilización racional de las riquezas naturales del país; y detener el intenso proceso de descapitalización de los recursos naturales no renovables, en aras de un mayor beneficio de las futuras generaciones.

A tales efectos, el Estado asumió el control directo de las industrias básicas del petróleo y el hierro, a través de las empresas estatales: PETROVEN Y FERROMINERA DEL ORINOCO.

- 2) Orientar al sector de la producción en forma tal que el mismo esté: "indisolublemente ligado al sector de la economía social, al que debe ofrecer en forma eficiente y a bajo costo los alimentos, los vestidos, el calzado, la vivienda, la electricidad, los útiles escolares, las medicinas, los medios de transporte y otros bienes y servicios requeridos para una acelerada capitalización en el hombre".
- 3) Impulsar el desarrollo de los sectores prioritarios de la economía como la agricultura, la industria y la agroindustria, a lo cual coadyuvará el apoyo que el Estado dará a las actividades de equipamiento físico del territorio, la electrificación, transporte y comunicaciones y otros servicios.

- 4) Sustitución y reorientación de las importaciones de bienes intermedios, de capital y bienes finales no indispensables. En este sentido, se adoptará el criterio de reducir aun más la importación de bienes finales no indispensables, en favor de aquellos bienes intermedios y de capital necesarios para establecer la base productiva interna que de margen a mayores niveles de capacitación tecnológica propia.
- 5) Modificación de los patrones de exportación, propiciando una participación cada vez mayor de los productos nacionales que hagan uso intensivo de factores abundantes en el país y de bajo costo real. En el caso de los hidrocarburos se procurará la participación del país en los beneficios provenientes de la venta final de los productos derivados, mediante arreglos de participación en los centros consumidores.

C. En el área territorial:

La Estrategia de desarrollo se propone la superación de los desequilibrios regionales, incorporando partes del territorio nacional aún no integradas al proceso general de crecimiento. A tales fines, la estrategia recoge los lineamientos de la política del Estado que responden a una mejor distribución geográfica de las actividades económicas y de la población.

La zonificación del desarrollo en el espacio nacional contemplará, por parte del Estado una política regionalizada de empleo e ingresos para fortalecer los mercados regionales, lo cual unido a un programa integral de infraestructuras y equipamiento físico ordenado del territorio y a la Política de Desconcentración Industrial, inducirá la localización de empresas en áreas de menor desarrollo.

D. En el ámbito administrativo, en Venezuela no escapa al proceso de la planificación general, las orientaciones necesarias para lograr un progresivo ajuste de la estructura administrativa, que le permita ser cada vez más eficiente a los efectos del cumplimiento de las metas del Plan de desarrollo. En este sentido, a partir de 1969, con la finalidad de "integrar la planificación económica con la planificación administrativa" se han realizado una serie de esfuerzos, citándose como más reciente la promulgación de la Ley orgánica de la Administración Central en 1976, la cual tiene por finalidad la modernización de la estructura administrativa para hacerla más ágil en función de las nuevas exigencias del desarrollo económico y de conformidad con los lineamientos generales de la estrategia contenida en el V Plan de la Nación.

E. En el ámbito internacional, la planificación en Venezuela hace especial énfasis en el proceso de integración latinoamericana, la consolidación de su soberanía económica a través de acciones tendientes a modificar las relaciones de dependencia del país, y contribuir al establecimiento del nuevo Orden Económico Internacional, así como fortalecer el principio de la Cooperación Económica entre las naciones.

5. LOS DIFERENTES PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

Desde la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) hasta la presente fecha, se han formulado cinco planes generales de desarrollo, los cuales cubren los siguientes períodos:

a) Primer Plan	1960-1964
b) Segundo Plan	1963-1966
c) Tercer Plan	1965-1968
d) Cuarto Plan	1970-1974
e) Quinto Plan	1976-1980

En general estos planes han tenido como principio común, un mayor crecimiento de la economía, la transformación gradual de la estructura socioeconómica, la superación de los desequilibrios regionales, etc.

A continuación se hace una breve síntesis de los lineamientos generales contenidos en los diferentes planes de desarrollo, formulados hasta la fecha por CORDIPLAN.

I Plan: 1960-1964, se pronuncia sobre los problemas originados por la concentración de actividades en la zona metropolitana, proponiendo contrarrestarlos a través de la Reforma Agraria y la industrialización, descongestionando el centro y polarizando actividades de múltiples ejes localizados en las distintas regiones del país.

II Plan: 1963-1966, examinando este Plan se destacan tres grandes opciones que son diversificación de la economía, mayor nivel de empleo y mejor distribución del ingreso, y tres principales estrategias que consisten en la sustitución de importaciones "siembra de petróleo" y reforma impositiva. También este Plan dedica un capítulo a las bases y lineamientos de la programación regional, incluyendo, a título más bien enunciativo, programas de desarrollo formulados para varias regiones del país.

De igual manera, el Plan propone ya la repartición entre las regiones de los recursos generales de que dispone la Nación, pronunciándose claramente sobre políticas selectivas en la distribución de los recursos entre las diferentes regiones del país. Este Plan aborda ya la delimitación de las regiones, la organización para la planificación regional y la implementación de los planes regionales.

III Plan: 1965-1968. Plan que contiene las mismas opciones y estrategias de los planes anteriores pero con mayor precisión en lo que se refiere a las políticas y medidas. O sea, que continúa, en esta misma línea, sentando la necesidad de un Plan Nacional de Desarrollo Regional y fijando dos etapas de la planificación regional. La primera se dirigiría a superar las limitaciones culturales, informativas e institucionales y la segunda en línea con conocidas proposiciones teóricas, y versaría sobre la programación de polos de desarrollo, de empresas motrices y de desarrollo agro-industrial coordinado.

IV Plan: 1970-1974, el cambio de Gobierno en marzo de 1969 contribuyó a que la presentación y el estilo de redacción del Plan hayan sido modificados. Este Plan es más conciso, más sintético y como estrategia para el desarrollo regional propone lo siguiente:

- a) Desconcentración de actividades económicas y para ello, fortalecimiento de la base económica regional con actividades de exportación que estimulen un proceso acumulativo de progreso identificación y promoción de actividades que tiendan a fortalecer las economías locales preferentemente las generadoras de alto nivel de empleos para la explotación de recursos locales, realización de una política sostenida de regionalización de inversiones públicas y de incitación de inversiones privadas.
- b) Acondicionamiento físico-espacial, incluyendo la organización del sistema urbano, de acuerdo con la distribución territorial de las actividades económicas y el acondicionamiento físico del medio rural para frenar el éxodo campesino.
- c) Descentralización progresiva de la Administración Pública para racionalizar, dinamizar y agilizar el funcionamiento de la administración y posibilitar una amplia participación de la población en las actividades inherentes a la planificación y promoción del desarrollo.

Ahora bien, estas declaraciones tienen un sentido simplemente programático ya que no tienen trascendencia en cuanto a la estrategia real que los planes adoptan. Así, el IV Plan de la Nación se limita a reseñar algunos programas previstos por las distintas Corporaciones Regionales, a nivel generalmente de proyectos y estudios y, con excepción de la Región Guayana, para la que remite a los distintos capítulos sectoriales del Plan.

V Plan: 1976-1980 (Plan Vigente), su particularidad consiste en que se trata del primer plan formulado en el marco de la nacionalización de las riquezas básicas de exportación. El nuevo concepto de planificación en que se inspira el V Plan de la Nación establece explícitamente, como indicadores de éxito de la gestión económica de la sociedad, aquellas variables que miden la mejora directa de la calidad de la vida del venezolano: nutrición, salud, educación, vivienda, empleo y aquellos controles de eficiencia en la utilización de la riqueza que procuran minimizar la relación de recursos no renovables sacrificados con respecto al valor de la producción obtenida.

En este sentido, al V Plan corresponde orientar las decisiones del Gobierno Nacional en una etapa diferente en el desarrollo de la economía venezolana caracterizada por la toma de las grandes decisiones nacionales, tales como la nacionalización de las industrias básicas (Petróleo y Hierro) así como la extraordinaria coyuntura económica que surge a partir de 1974 por efecto del aumento de los precios de los hidrocarburos, la incidencia directa e indirecta de la coyuntura económica internacional y la concretización del ingreso de Venezuela en el Pacto Subregional Andino.

De acuerdo con las grandes responsabilidades del Gobierno Nacional, en esta nueva etapa del desarrollo económico del país, tanto en el ámbito nacional como internacional, y con la estrategia de desarrollo contenida en el V Plan, a éste se le dio sanción normativa, al otorgársele aprobación mediante Decreto Presidencial N° 1454 de fecha 9-3-76 y de esta manera el Plan adquirió certeza y existencia desde el punto de vista jurídico, con lo que la administración pública está comprometida a ejecutarlo y el gobierno a considerar las metas contenidas en el mismo, a los efectos de la conformación de las diferentes partidas que componen el Presupuesto Nacional.

El Plan de la Nación es así, el instrumento más importante con que cuenta el Estado, para procurar la optimización en el uso de los recursos de la Nación, sean estos propiedad del sector público o de los particulares, dado que sus directrices a la vez que tienen un alcance imperativo para los organismos del Estado en el manejo del Patrimonio Nacional, inducen al sector privado y a la población en general al comportamiento más adecuado para alcanzar los propósitos del desarrollo nacional, de acuerdo a la estrategia de desarrollo.

En este sentido el V Plan de la Nación, contempla los siguientes aspectos fundamentales dentro de su estrategia:

- a) En el área social: la defensa del capital humano, ampliación y mejora del consumo popular, aumento del poder adquisitivo, mejora de los indicadores de salud y optimización en el uso de los recursos en los servicios públicos.
- b) En el área de la producción: la utilización y conservación de las riquezas naturales, incremento de la producción interna, comercio exterior e independencia económica, sustitución y reorientación de las importaciones y valoración de las exportaciones.
- c) En el área de la economía territorial, la promoción del desarrollo regional, protección y desarrollo de las fronteras y la desconcentración industrial.
- d) En el área de la política internacional, la integración latinoamericana y por ende del área andina y la estructura de un nuevo orden económico internacional.

## 6. PRINCIPALES OBSTACULOS PRESENTADOS EN EL PROCESO DE PLANIFICACION DEL PAIS

Frente a la complejidad de la estructura económica, social y política del país, la planificación en Venezuela, que ha tenido como reto fundamental la superación del subdesarrollo económico, ha enfrentado una serie de dificultades las cuales en una forma directa o indirecta determinan que este proceso, después de casi dos décadas, aun no se halla suficientemente consolidado. Entre los principales obstáculos podemos señalar los siguientes:

- a) Una estructura económica que tradicionalmente se ha caracterizado por fuertes desequilibrios sectoriales, en la cual existe un sector petrolero que ha evolucionado vertiginosamente, constituyéndose en el soporte financiero fundamental de la economía, mientras que otros sectores prioritarios como la agricultura, la industria y la agroindustria no han mostrado la misma dinámica en su desarrollo ni han alcanzado niveles deseables de integración intersectorial.

Tal situación conlleva por parte de los planificadores a realizar esfuerzos adicionales en la oportunidad de formular los planes de desarrollo y las correspondientes políticas instrumentales, las cuales no deben dirigirse únicamente a procurar el crecimiento de la economía y particularmente de cada uno de los sectores, sino que deben poner especial énfasis en propender hacia una mayor integración sectorial.

Por otra parte, la mayor dificultad que este tipo de estructura económica significa para el proceso de planificación, se presenta en la fase de ejecución de los planes, en el sentido de que por lo general se producen "cuellos de botella" que dificultan el cumplimiento de algunas metas. Así, la escasa interrelación que tradicionalmente ha existido entre los sectores agrícola e industrial del país, es un obstáculo para el desarrollo de aquellas industrias que utilizan como insumos bienes de origen agrícola, teniendo que recurrir dichas industrias a la importación de gran parte de sus materias primas, con lo cual, a su vez, pierde eficacia la política general de sustitución de importaciones, se alteran las previsiones formuladas en los planes, relativas a la Balanza de Pagos, al componente importado, tanto del consumo como de la inversión, etc.

b) La presencia tradicional de un sector privado, conformado por capitalistas nacionales y extranjeros, que como generalmente sucede en las economías capitalistas subdesarrolladas de carácter mixto, muestra poca disposición para participar en los procesos de desarrollo y actúa primordialmente en función de sus intereses particulares, sin considerar la estrategia global de desarrollo económico y social contenida en los planes nacionales de desarrollo; situación que en algunas oportunidades ha obligado al Estado a adoptar medidas de política económica tendientes a modificar el comportamiento de dicho sector en función de los objetivos básicos contemplados por dicha estrategia. Sin embargo, este sector generalmente logra implementar mecanismos para evadir algunas de estas medidas, constituyéndose tal circunstancia en otro de los obstáculos para el logro de los objetivos del Plan, especialmente en el orden social.

c) La escasez de recursos humanos suficientemente capacitados tanto a nivel de los organismos planificadores, como a nivel de las entidades públicas y privadas a las cuales corresponde la ejecución de los planes. En el primero de los casos se ha podido observar que a pesar de haber transcurrido casi 20 años desde que se iniciara en forma sistemática la planificación en Venezuela, los organismos planificadores, debido a una constante rotación del personal técnico hacia otras áreas, bien sea del sector público o del privado, experimentan una notable escasez de planificadores de alto y medio nivel, circunstancia que pudiera ser resultado, por una parte, de la ausencia de una adecuada política de personal, no limitada exclusivamente al aspecto remunerativo sino que también tienda a crear el ambiente de trabajo favorable para que dicho personal permanezca en el organismo. Por otra parte, esta situación podría también estar influida por lo que tradicionalmente se ha venido observando de que los cambios a nivel administrativo por lo general son acompañados de cambios a nivel de técnicas en posiciones directivas, lo cual conlleva a un continuo debilitamiento de los organismos planificadores, al perder frecuentemente personal de experiencia.

En lo que respecta a la fase de ejecución de los planes, se observa tradicionalmente en Venezuela una crítica escasez de mano de obra calificada, situación que contribuye notablemente a retardar la ejecución de los diferentes programas de inversión, tanto del sector público como del privado, dificultándose así una mayor efectividad en el logro general de las metas previstas en los planes. Uno de los factores que significativamente influye en esta problemática, es el relativo divorcio que ha existido entre el sistema educativo y los requerimientos de mano de obra especializada por parte del sector industrial, no obstante, los esfuerzos realizados por el Estado y los cuantiosos gastos efectuados para la tecnificación de los recursos humanos, a través de organismos tales como el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), las escuelas vocacionales, escuelas técnicas, universidades, etc.

d) Una administración pública adaptada a esquemas tradicionales que difícilmente se acopla a los procesos de planificación, por lo que la planificación en el país hasta la fecha reciente no había sido más que "una actividad marginal", al no contar con una administración pública debidamente preparada en su estructura y funcionamiento. Tal situación tiende a superarse progresivamente, por una parte, mediante la aprobación, por vía de Decreto Presidencial del V Plan de la Nación y por la otra, mediante los esfuerzos realizados recientemente para la reorganización de la Administración Pública, tales como la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central, de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, las modificaciones introducidas en las normas legales que rigen el Sistema Financiero del país, la elaboración de diversas normas, unas en vigencia y otras en fase de formación, que conlleva a una reforma estructural del Estado, en aspectos tales como procedimientos administrativos, crédito público, protección del ambiente, administración descentralizada, régimen municipal y de lo contencioso administrativo.

e) Cambios frecuentes en los cuadros administrativos que acarrear modificaciones en la política general de desarrollo, con lo que el proceso de planificación pierde coherencia y continuidad.

f) Aislamiento tradicional, hasta la fecha reciente, del Plan con respecto al resto de los entes de la Administración Pública, los cuales, generalmente no participaban en la fase de formulación del plan, por lo que no se sentían en consecuencia comprometidos en su cumplimiento.

g) La incompatibilidad que en ciertos casos se presenta entre los intereses de los gobiernos estatales de una región y los intereses generales de la región, lo cual dificulta el proceso de desarrollo equilibrado de las diferentes regiones del país, principio fundamental del sistema de planificación nacional; además de observarse cierta lentitud por parte de los organismos nacionales y sistemas centrales en efectuar una delegación de decisiones a las regiones, en materias propias del nivel regional.

h) La dispersión y falta de homogeneidad y actualización de la información estadística necesaria para la formulación de los planes y su posterior evaluación periódica. Este ha sido otro de los factores que ha dificultado el proceso de planificación en el país; sin embargo, es de esperar su progresiva solución luego de la reciente creación de la Oficina Central de Estadística, la cual funcionará en estrecha vinculación con CORDIPLAN.

i) La falta de respaldo político también ha obstaculizado el proceso de planificación en el país, ya que por lo general es frecuente que no se logre consenso a nivel de los diferentes sectores políticos que actúan en el país, respecto a la estrategia de desarrollo trazada por el gobierno Nacional. Actuación que generalmente está enmarcada dentro del juego de intereses de cada uno de los sectores políticos, los cuales es común que actúen anteponiendo sus intereses de grupo y rehusando comprometerse con la política general de desarrollo contenida en el Plan.

## 7. BREVE BALANCE DEL PROCESO DE PLANIFICACION EN VENEZUELA

Si bien se acepta que la planificación en Venezuela aún adolece de ciertas fallas, en gran parte inducidas por la diversidad de obstáculos que ha tenido que enfrentar, la experiencia acumulada en casi 20 años de institucionalización del proceso, también permite destacar aspectos positivos, los cuales se han evidenciado especialmente en los últimos años, y que en suma determinan un balance favorable de la gestión planificadora en el país.

Si se toma en cuenta la diversidad de esfuerzos que con mayor intensidad el Estado ha realizado desde principios de la presente década, en materia de regionalización, reforma administrativa, adiestramiento de recursos humanos, vinculación del presupuesto con el plan, reforzamiento de la base legal y mayor apoyo institucional al plan general de desarrollo, etc., los cuales de una manera directa o indirecta inciden en la superación de los obstáculos tradicionalmente afrontados por el Sistema Nacional de Planificación, es de esperarse para los próximos años una consolidación estructural y funcional más significativa del mismo y por consiguiente, una mayor efectividad de la actividad planificadora en la orientación de las iniciativas tanto del sector público como del privado, lo que en definitiva habrá de redundar en mayores logros del proceso de planificación.

A continuación se hace una breve referencia sobre los principales aspectos que suelen criticársele a la planificación en Venezuela, así como, sobre los logros de mayor relevancia alcanzados por este proceso.

a) Se han formulado críticas en cuanto a la debida correspondencia entre las metas que en ocasiones se han fijado a nivel sectorial y los recursos humano y financieros con que contarían los organismos involucrados en cada uno de los sectores para asegurar el cumplimiento de dichas metas. Sin embargo, esta situación tiende a normalizarse a través de la estrecha vinculación que en lo sucesivo habrá de existir entre el presupuesto por programas y el plan operativo anual, de acuerdo con el positivo avance que para el proceso de planificación significó la promulgación, a mediados de 1976, de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. La misma establece, entre otros aspectos que "Los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación ..." "... y en su formulación, aprobación y ejecución deberán seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual ..." Igualmente, señala que el Presupuesto por Programas del Sector Público deberá ser formulado por el Ejecutivo Nacional y en cada programa y proyecto se describirá su vinculación con las políticas contenidas en el Plan de la Nación, definiéndose además los objetivos y metas para el ejercicio, así como sus respectivos créditos presupuestarios. Contempla asimismo, que la clasificación del presupuesto de gastos se hará por sectores, los cuales corresponderán a los establecidos en el Plan de la Nación; y que los programas y proyectos propuestos por los organismos respectivos serán aprobados por la Oficina Central de Presupuesto, previa opinión de CORDIPLAN y de la Dirección de Contabilidad Administrativa.

b) Falta de continuidad en los planes de desarrollo, ya que los cambios en la administración, tradicionalmente suelen acompañarse de cambios en la concepción de las políticas, circunstancia que algunas veces acarrea desfasamiento de proyectos ya iniciados, anulación o modificación de programas, etc. Por otra parte, la falta de continuidad en los planes también se observa en el ámbito temporal;

así tenemos que el primer plan de desarrollo que abarcaba el período 1960-1964, fue descontinuado en 1963 al reemplazarse por el segundo plan que comprendía el período 1963-1966, y éste a su vez fue sustituido en 1965 por el tercer plan cuyo período abarcaba los años 1965 a 1968. Asimismo, se observa la inexistencia de planes generales de desarrollo en los años 1969-1975, a raíz de los cambios de gobierno suscitados por el triunfo de partidos políticos diferentes a los que detentaban el poder en 1968 y 1973.

c) Ausencia de una política general de desarrollo a largo plazo, en lo económico, social, financiero e internacional, que permita armonizar la planificación de mediano plazo con objetivos de desarrollo a largo plazo. En este sentido, puede decirse que la no existencia de planes a largo plazo es otro factor que ha contribuido a la falta de continuidad en los planes de mediano plazo.

d) Otro de los aspectos que tradicionalmente ha sido objeto de crítica a la planificación en Venezuela es el excesivo centralismo del proceso de planificación, lo cual conlleva a una formulación centralizada de los planes, observándose en oportunidades, por ejemplo, que los planes sectoriales han sido elaborados por CORDIPLAN, sin la participación de los organismos sectoriales encargados de implementarlos por lo que generalmente se dificulta su ejecución, al estar alejados o desvinculados de la realidad que se pretendía planificar. Sin embargo, a los efectos del V Plan de la Nación se lograron avances positivos en este orden, al promoverse una amplia acción participativa tanto de los organismos del sector público como de los organismos empresariales y laborales del sector privado.

e) Con frecuencia se alude que la planificación en Venezuela también se ha caracterizado por una insuficiente coordinación, tanto entre los organismos planificadores, como entre éstos y las entidades ejecutoras de los programas y proyectos, lo cual dificulta verificar oportunamente el grado de cumplimiento de esos programas y/o proyectos, a la vez que en algunos casos conlleva a una multiplicidad de esfuerzos para un mismo fin, ya que las oficinas de Planificación y/o Presupuesto de los diferentes Organismos, por lo menos hasta fecha creciente, venían actuando aisladamente en la formulación de sus programas, sin tomar en cuenta lo que otros organismos paralelos realizaban incluso en materia de similar naturaleza; por ejemplo, organismos tales como el MOP, Banco Obrero, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Centro Simón Bolívar, etc., han venido realizando esfuerzos en materia de construcción, lo que en muchos casos se traduce en una dispersión ilógica de los recursos para una misma actividad; la cual podría realizarse más eficientemente y a un menor costo si se limitara exclusivamente a los organismos que tienen responsabilidad directa en la materia. Sin embargo, un importante avance en la superación progresiva de esta situación lo constituye la implementación de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica de la Administración Central, las cuales permitirán crear un marco estructural y funcionalmente más adecuado para una mejor coordinación entre los diferentes organismos, a través de una mayor relación entre el Plan y el Presupuesto.

f) Se ha criticado con frecuencia la falta de diagnósticos sistemáticos y continuos, por parte de los organismos planificadores, con el objeto de evaluar el comportamiento de la Economía y determinar si se ajusta a lo previsto en los planes de desarrollo. Esta situación no obstante comienza ya a superarse, con la implantación del Plan Operativo Anual, para el cual se hace necesaria la evaluación periódica del desenvolvimiento de la economía.

g) Otro aspecto que se ha criticado a la planificación en Venezuela es su marginalidad, ya que por lo general se limita a la formulación de un Plan sin que disponga de los mecanismos necesarios para hacerlo cumplir, por lo que prácticamente no es tomado en cuenta a nivel de los organismos encargados de ejecutarlo; sin embargo, esta situación tiende a superarse recientemente a raíz de la formulación del V Plan, el cual al ser aprobado por Decreto Presidencial se convirtió en instrumento de obligatorio cumplimiento por parte de la Administración Pública; asimismo, la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y la creciente participación de CORDIPLAN en Comités de Trabajo conjuntamente con otros Organismos de la Administración Pública y Privada, donde logra, en algunos casos, imponer los lineamientos del V Plan de la Nación a los efectos de la fijación de políticas; son otros mecanismos de avance en la superación de la marginalidad que se le atribuye a la Planificación Venezolana.

Ahora bien, los avances logrados por la Planificación en Venezuela no se han limitado a los aspectos institucionales y de instrumentación, sino que también se han acompañado por avances de cierto orden en el comportamiento de la economía, el cual se ha ajustado en líneas generales a los principios fundamentales de los diferentes planes de desarrollo, lo que se ha traducido en cierta transformación en la estructura socioeconómica del país; en este sentido, se tiene por ejemplo, que:

La tasa anual de crecimiento del PTB pasa de 5.0% en 1961 a 7.6% en 1976.

El proceso de diversificación de la Economía está afirmándose ya que el petróleo que representaba 27% del PTB en 1960 pasa a 24% en 1965, a 22% en 1970 y a 11% en 1976.

Se ha logrado avances en la regionalización y superación de los desequilibrios regionales, en este sentido se ha implementado la política de desconcentración industrial a través de la cual se estimula la instalación de industrias en las zonas más deprimidas del país, política que ha incidido para que en 1976 de los 616 nuevos proyectos aprobados por el Ministerio de Fomento sólo el 39.3% se ubicaría en la Región Centro-Norte-Costera, mientras que el 60.7% se dirige a las áreas menos desarrolladas del país, donde además de la generación de riqueza se crean nuevas fuentes de empleo.

## 8. CONCLUSION

De acuerdo con el análisis del proceso de planificación venezolano, se infiere que, no obstante la diversidad de obstáculos que este proceso ha afrontado y de las debilidades que esos obstáculos le han imprimido al sistema, este proceso en general ha sido positivo, tanto por los avances en sus aspectos técnico e institucional, como por la creciente influencia que a través del Organismo Central de Planificación y del Ejecutivo, del cual es asesor por excelencia, ejerce sobre las acciones de los diferentes organismos del Estado y Entidades empresariales del sector privado de la economía, contribuyendo a una cada vez mayor armonización de las iniciativas de los sectores público y privado, en la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo.

REUNION SOBRE INFORMACION PARA EL DESARROLLO  
EN LATINOAMERICA Y EL CARIBE

Del 23 al 28 de octubre de 1977 se realizó en Cali, Colombia, la Reunión sobre Información para el Desarrollo en Latinoamérica y el Caribe, en el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

Fue auspiciada y organizada conjuntamente por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La finalidad del encuentro fue la de propiciar el diálogo directo entre expertos en desarrollo y especialistas en información a fin de obtener recomendaciones para mejorar e incrementar los servicios en este campo.

Participaron de la reunión 37 invitados, a título personal, y 12 funcionarios de los organismos patrocinadores. Entre los primeros, hubo 22 expertos en desarrollo - planificadores, financiadores y ejecutores - y 15 especialistas en información, incluyendo a los de las ramas bibliográfica, estadística y de referencia a recursos institucionales. Algunos de los invitados provinieron de instituciones nacionales y otros de organismos internacionales de escala regional.



## RECOMENDACIONES ESPECIALES

Durante la Reunión de Cali, terminado el intercambio de ideas mediante exposiciones y debates, la Conferencia pasó de plenarias a sesiones de grupos pequeños destinadas a obtener recomendaciones especializadas. Un grupo se ocupó de las barreras que se oponen al incremento y mejoramiento de la información para el desarrollo. Y tres grupos compartieron la tarea de recomendar bases para la formulación de políticas del ramo, concentrándose cada uno en uno de estos órdenes: institucional e internacional.

### I. BARRERAS

El grupo identificó varios tipos de barreras. Entre las de tipo estructural, señaló las siguientes:

- a) La acentuada dependencia de la información y tecnología propias de los países desarrollados;
- b) La ausencia de políticas y sistemas nacionales de información;
- c) La falta de pragmatismo y de permeabilidad propios de la cultura y la educación en Latinoamérica, que no favorece a la optimización del uso de la información.

Entre las barreras de tipo institucional, dos se destacan en la selección hecha por el grupo:

- a) La resistencia al cambio modernizador, expresada principalmente en la vocación centralista rutinaria y en la introversión o ensimismamiento de las instituciones que manejan información, y
- b) La falta de una visión de largo plazo en los dirigentes del desarrollo que muestran, en cuanto a la información, una actitud inmedatista y fragmentaria que no permite asegurar la solidez y avance de los servicios.

El grupo identificó, entre otras, las siguientes barreras de tipo conceptual:

- a) La imprecisión de los términos básicos de la profesión informativa, que causa incoherencias entre ellos y confusión en los usuarios;
- b) La falta de un enfoque integral e interdisciplinario en la edificación de sistemas de información.

Entre las barreras metodológicas, el grupo concentró su atención sobre:

- a) Carencias en el conocimiento de los sistemas de información,
- b) Carencias sobre el diseño de los mismos, y
- c) Deficiencias en su producto, especialmente en términos de calidad inadecuada y de fallas de acceso.

También se ocupó el grupo de barreras de comunicación en sentido de:

- a) La falta de promoción y divulgación de los servicios y productos informativos, y
- b) La virtual inexistencia de esfuerzos para capacitar a usuarios.

Por último, refiriéndose a limitaciones humanas, el grupo apuntó a dos barreras:

- a) La insuficiencia de recursos humanos adecuados y la deficiencia de los programas para formación del mismo, y
- b) Una cierta renuncia de los usuarios potenciales para emplear efectivamente los servicios de información, producto aparentemente de la desconfianza en éstos.

El grupo advirtió, además, que - de no resolverse ciertos problemas - otras barreras impedirían también el adelanto de la información. Dichos problemas son:

- a) La falta de una relación orgánica entre los servicios nacionales de información y los internacionales.
- b) La multiplicidad, diversidad y falta de coordinación entre los servicios nacionales.
- c) La burocratización y el ensimismamiento de los sistemas internacionales, así como su excesivo perfeccionismo.
- d) El insuficiente conocimiento sobre las necesidades de información para el desarrollo por parte de los representantes gubernamentales ante los organismos de Naciones Unidas.
- e) La renuncia de los países desarrollados a poner determinadas informaciones a disposición de los sistemas internacionales.
- f) El uso irracional de sistemas mecanizados de procesamiento de información, distintos e incompatibles a veces, junto con la falta de normas y criterios de selección en esta área.

## II. POLITICAS INSTITUCIONALES

Este grupo definió algunos elementos básicos para formular políticas en esta área:

- a) Reconocer el valor de la información como un recurso nacional y dar un adecuado apoyo político y financiero a las instituciones que se especializan en ella;
- b) Racionalizar los flujos internos de información y administrarla eficientemente; y
- c) Determinar adecuadamente la cantidad y la calidad de información que se requiere para el desarrollo.

El grupo enumeró a continuación estas acciones indispensables para aplicar la política:

- a) Promover, dentro de las instituciones, conciencia sobre el valor de la información y fomentar su producción y uso correctos.
- b) Definir, con ajuste específico a los objetivos del desarrollo nacional, las fuentes, los contenidos y los destinatarios de la información que entra a cada institución y de la que sale de cada una de ellas.
- c) Establecer normas para la identificación y clasificación de la información de tal manera que contribuyan a dar calidad adecuada y uniforme a ella.
- d) Dotar a los servicios informativos de presupuestos adecuados.
- e) Brindar a los miembros de cada institución oportunidades continuas de capacitación e información.
- f) Establecer un régimen de revisión periódica de la información para empeñarse en que ésta llene los requisitos ideales.
- g) Definir con precisión las responsabilidades primarias de información, especialmente las de aquellos que atienden los nexos con sistemas internacionales.
- h) Establecer un cronograma y un presupuesto para la implantación de la política nacional de información, así como un mecanismo de evaluación de la aplicación de aquella.
- i) Determinar tipos y niveles de accesibilidad a la información de la institución, tomando en cuenta, en su caso, la confiabilidad.

### III. POLITICAS NACIONALES

También este grupo formuló principios y recomendó acciones. Entre los principios, están los siguientes:

- a) Entender la información como un patrimonio nacional al servicio de las mayorías;
- b) Forjar en cada país, gradual y adaptativamente, un sistema nacional que integre a todos, evitando la proliferación indiscriminada de servicios;
- c) Encuadrar la actividad del sistema a un plan nacional de información ajustado a los requerimientos del plan nacional de desarrollo y a un esquema de enlace racional con los sistemas internacionales;
- d) Lograr que el Estado asuma plena responsabilidad en dotar al sistema de adecuados recursos financieros y humanos; y
- e) Asegurar que el sistema nacional sea capaz de ubicar, controlar, evaluar y adaptar la información para todas las necesidades del desarrollo.

Las acciones que el grupo recomendó para aplicar la política girarían en cada país en torno a un comité, interdisciplinario e interinstitucional, de la más alta jerarquía posible. Este sería el encargado de lo siguiente:

- a) Promover la formal adopción de una decisión política de apoyar resueltamente la formulación de un Programa Nacional de Información para el Desarrollo que tome en cuenta los principios enunciados.
- b) Impulsar la adopción de disposiciones jurídicas y administrativas que hagan posible el productivo y eficiente funcionamiento del sistema nacional de información.
- c) Tomar todas las medidas concretas necesarias para establecer dicho sistema.
- d) Asegurar que la aplicación de la política, la realización del plan y la instalación del sistema se basen en un diagnóstico confiable de necesidades y posibilidades, se expresen en un diseño realista derivado de tal diagnóstico, y se ejecuten bajo condiciones de control continuo y evaluación periódica.

#### IV. POLITICAS INTERNACIONALES

Este grupo se concentró en determinar las posiciones básicas que los países de la región debieran adoptar respecto de los sistemas regionales y mundiales de información. Recomendó lo siguiente:

- a) Para cada país, constituir el sistema nacional, debe ser lo prioritario, pero ello no se contrapone a que éste tenga oportunamente nexos adecuados con los sistemas internacionales.
- b) No deberían crearse sistemas regionales a priori sino sólo cuando los gobiernos los requieran por juzgarlos necesarios.
- c) Gradual y coordinadamente, los propios sistemas nacionales, una vez fortalecidos, irán propiciando la creación de los sistemas regionales que estimen de conveniencia común.
- d) Los sistemas de información deben responder a necesidades reales expresadas por los gobiernos de la región. Por tanto, corresponde a un organismo como CEPAL - que cuenta con el CLADES y el ILPES - promover el uso del producto de la presente reunión entre dichos gobiernos, tanto para constituir los sistemas nacionales como para decidir la participación de éstos en los internacionales, inclusive en cuanto a la posible constitución del DEVSIS.

#### RECOMENDACIONES GENERALES

La plenaria final de la reunión analizó y acogió en su integridad las recomendaciones especializadas de los cuatro grupos de trabajo. Por otra parte, produjo varias más, unas complementarias de las relativas a barreras, otras de las relativas a políticas y las últimas dirigidas a los patrocinadores del encuentro. Se las condensa enseguida.

## I. COMPLEMENTARIAS SOBRE BARRERAS

a) Que los dirigentes del desarrollo reconozcan plenamente la importancia crucial que la información tiene para éste y le asignen financiación apropiada.

b) Que, en la construcción de servicios de información, el diseño institucional (técnico, presupuestal y jurídico) tome muy en cuenta los criterios de los usuarios y de los especialistas en información.

c) Que los gobiernos den alta prioridad a la capacitación en información para el desarrollo tanto a beneficio de los especialistas en el ramo como de los usuarios de aquella y que tal educación se adapte a las necesidades reales de la región.

d) Que las instituciones de información se empeñen por divulgar, amplia y adecuadamente, la naturaleza de sus servicios no sólo entre sus usuarios más naturales y frecuentes sino, con ayuda de medios masivos, en toda la comunidad nacional y especialmente entre dirigentes políticos y estrategias del desarrollo.

## II. COMPLEMENTARIAS SOBRE POLITICAS

a) Que, mediante el montaje de sistemas nacionales integrales, se evite la proliferación indiscriminada de servicios de información que acarrea desperdicio, duplicación, desorden e inclusive competencia indeseables.

b) Que dichos sistemas incluyan entre sus miembros a los servicios especializados en archivos de la historia nacional.

c) Que los sistemas nacionales basen sus operaciones en criterios selectivos de la información, haciendo para el efecto estudios que permitan definir tales criterios y creando mecanismos y procedimientos para que ni falte ni sobre información.

d) Que los sistemas nacionales experimenten procedimientos para medir, frecuente y sistemáticamente, relaciones costo-beneficio en sus operaciones.

e) Que los organismos regionales de desarrollo, y particularmente el CLADES de la CEPAL, realicen estudios descriptivos y analíticos del contenido de sus servicios de información a fin de hacerlo más utilizable por las instituciones nacionales.

f) Que la asistencia internacional, técnica y financiera, asigne más recursos a la edificación de sistemas nacionales que a las de redes mundiales.

## III. DIRIGIDAS A LOS PATROCINADORES DE LA REUNION

a) Que, en cooperación con otros organismos financiadores del desarrollo, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) trate de concebir una estrategia para ayudar a los países de Latinoamérica y el Caribe a forjar un programa de financiación internacional sustantiva para fomentar la creación del sistema nacional de información en cada uno de ellos.

b) Que los patrocinadores de la reunión - CIID, CEPAL y BID - den la mayor difusión posible a las exposiciones, deliberaciones y recomendaciones de la presente reunión, principalmente entre los dirigentes del desarrollo en la propia región, y que configuren modos de continuar, ampliar y profundizar el promisorio diálogo iniciado en ella.

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

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

- a) Impulsar el intercambio de experiencias, planes, programas y proyectos para la planificación y, en general, divulgar los trabajos producidos por los organismos de planificación que sean de interés para el Sistema;
- b) Analizar, en forma permanente, los progresos de la planificación y los obstáculos a ella;
- c) Impulsar los esfuerzos de programación conjunta a nivel regional, subregional y de grupos de países que permitan fortalecer el proceso de integración latinoamericano;
- d) Identificar acciones conjuntas que puedan incorporarse a los planes y programas de desarrollo nacionales y puedan favorecer a la región en su conjunto, o a grupos de países, dentro del propósito de fortalecer la integración y cooperación regionales;
- e) Promover el intercambio de técnicos entre los organismos de planificación, y la realización de trabajos conjuntos entre los países;
- f) Promover el intercambio de informaciones y acciones conjuntas con otros organismos de la región vinculados a la planificación y al desarrollo, así como de fuera de ella.”

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

Para uso informativo; no es documento oficial.