

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



PROVISIONAL

E/CN.12/AC.59/SR.3  
8 de mayo de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
Duodécimo período de sesiones

Comité I

(Planificación del desarrollo)

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA TERCERA SESION  
Celebrada en Caracas, Venezuela, el lunes  
8 de mayo de 1967 a las 10:30 horas

SUMARIO:

Los problemas de la planificación en la América Latina  
(continuación)

Presidente: Sr. PARDO (Bolivia)

Relator: Sr. GONZALEZ CAMPO (Guatemala)

---

Las correcciones a esta acta deberán ser redactadas en uno de los tres idiomas de trabajo (español, inglés o francés) y de preferencia insertarse en un ejemplar mimeografiado de la misma. El texto de dichas correcciones deberá entregarse al Oficial de Conferencia, señorita Juana Eyzaguirre.



LOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA (continuación)

El PRESIDENTE estima que las opiniones emitidas en el debate confirman las tesis formuladas en el documento de la secretaría (E/CN.12/772) y en el informe preliminar del Comité de Planificación de las Naciones Unidas.

Los problemas de ejecución de los planes nacionales y los de coordinación en el marco de la integración económica están relacionados entre sí, ya que la discusión periódica de los planes nacionales a fin de coordinarlos con sentido regional y evitar entorpecimientos a la integración seguramente reforzaría la planificación nacional como el método más adecuado para analizar objetivamente la participación de cada país en el proceso de integración. A su vez, el afianzamiento de la planificación sentaría cada vez mejores bases técnicas para impulsar la integración.

En relación con la ejecución de los planes, parece haber consenso en que las fallas de fondo no deben buscarse sólo en los llamados "mecanismos de ejecución u operación", sino más bien en el marco económico, social y político, así como en la madurez en la conducción de la planificación. De ahí se desprende que deban mejorarse los métodos de planificación y completarse formalmente los sistemas, sin perder de vista la necesidad sustantiva de analizar las limitaciones al proceso de planificación que se originan en problemas ajenos a la metodología.

El Sr. RAMIREZ RUSSO (Paraguay) explica que la Secretaría Técnica de Planificación fue creada en su país en 1962, como dependencia orgánica de la Presidencia de la República. Participa en el Consejo de Coordinación Económica, que es el más alto organismo de decisión en materia económica, con representación de los ministerios, los bancos oficiales, y el poder legislativo.

Desde sus comienzos la Secretaría recibió el asesoramiento del Grupo Tripartito BID/OEA/CEPAL y la colaboración técnica del ILPES. Sin la ayuda de estos organismos habría sido muy difícil poner en marcha el sistema de planificación.

/Las principales

Las principales limitaciones que se han encontrado en el Paraguay no difieren considerablemente de las expuestas en el documento E/CN.12/772, a saber, escaso número de personal calificado; deficiencias en las estadísticas básicas; falta de proyectos; insuficiente coordinación entre las distintas instituciones públicas; y la dificultad que representa el haber enclavado un sistema de planificación en la antigua estructura administrativa.

El número de personal calificado ha aumentado, con la cooperación de los cursos de planificación del ILPES y de otros organismos internacionales, y la labor que despliega la Universidad Nacional. El trabajo de preparar dos planes bienales y la oportunidad de colaborar con técnicos extranjeros ha permitido una capacitación en la propia oficina. En materia de estadística, se ha procedido a la coordinación de todos los servicios con la creación del Instituto Nacional de Estadística que cuenta con equipo moderno. En cuanto a los proyectos, el Banco Nacional de Fomento creó un gabinete técnico encargado de realizar estudios de factibilidad y proyectos, para lo cual cuenta con la asistencia del BID.

La Secretaría Técnica de Planificación ha preparado dos planes bienales para los períodos 1965/66 y 1967/68. El primero casi no contenía más que los objetivos generales, el enfoque regional y la política de crecimiento, adoleciendo de muchos defectos en cuanto a su operatividad. El segundo fue muchos más concreto, manteniendo el mismo lineamiento de tipo general en lo que se refiere a objetivos, estrategia y política, pero proponiendo metas concretas de producción, exportación e inversiones. Se completarán estos planes con la preparación de programas de productos y planes de plazo mediano y operativos anuales.

El Sr. MENDEZ (Colombia) lamenta que la exposición del representante de Cuba en la sesión anterior (véase E/CN.12/AC.59/SR.2) se haya planteado en términos dialécticos y no técnicos, pues habría sido muy interesante que en la reunión hubiera habido una confrontación de metodología. Algunas de las declaraciones del representante de Cuba le parecen escasamente fundadas.

/Aunque los

Aunque los países socialistas han sido los que han usado la planificación en forma más sistemática, no cabe desconocer los aportes que a esta disciplina se han gestado en otros países. Pone en duda asimismo que la planificación no pueda ser un instrumento útil si no va acompañada por un proceso revolucionario. La planificación seguramente es más fácil cuando se realiza en forma centralizada y compulsiva, pero también es más fácil cometer errores, como efectivamente ocurrió en opinión del orador en los primeros años de la planificación cubana cuando por un énfasis exagerado en la industrialización casi se destruyó la agricultura, reduciéndose probablemente el producto nacional. Venezuela es un país que muestra lo que puede hacerse con esta herramienta para alcanzar los objetivos de elevación del producto nacional, redistribución del ingreso y cambio en las estructuras de la producción, pese a que en los 10 años en que ha estado empeñada en un esfuerzo sistemático de planificación no ha acudido a la ayuda externa y sus exportaciones de petróleo no han registrado una expansión espectacular.

El Sr. M. MARTINEZ (Honduras), hablando en nombre de las delegaciones de Centroamérica, agradece al ILPES y a la CEPAL su colaboración en materia de planeamiento. Los primeros programas abarcan el período de 1965-69. En ciertos casos se aprovecharon circunstancias favorables para implantarlos. En Centroamérica la formación del mercado común permitió definir y aplicar medidas uniformes en las esferas arancelarias, de fomento industrial, monetarias, financieras y de precios para productos básicos, que habrán de complementarse con normas comunes de política comercial, regulación de servicios públicos regionales, legislación aduanera y fiscal, formación de mercados de capital, etc. Los gobiernos emprendieron programas regionales de infraestructura, en primer término para carreteras y más adelante lo harán en cuanto a telecomunicaciones, puertos, electrificación y recursos hidráulicos. Por otra parte, en el período de postguerra el crecimiento dependió con exceso de las fluctuaciones

/del mercado

del mercado exterior, lo que llevó a los gobiernos a estructurar una política no tradicional para estimular nuevas actividades productivas, con lo que se amplió la acción del sector público y se crearon instituciones de crédito y fomento, todo lo cual favoreció el establecimiento de sistemas de planificación al crear condiciones propicias para un análisis sistemático y una solución racional de los problemas económicos, y para definir políticas comunes a todos los países de la zona. Los gobiernos decidieron encauzar la renovación económica mediante planes nacionales, coordinados en algunos aspectos al nivel regional, y a fines de 1963 se creó la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica a fin de prestar asesoramiento técnico en planificación. Ulteriormente se decidió institucionalizar la Misión Conjunta como dependencia permanente de la Secretaría del Tratado (SIECA) para dar continuidad a la asistencia regional y recientemente se ha fomentado el acercamiento de grupos técnicos de cada país en reuniones de directores de planificación y de presupuesto, para examinar y coordinar sus actividades respectivas. En los aspectos regionales se han establecido lineamientos de política general y mecanismos específicos por ejemplo en cuanto a energía, carreteras, agricultura y educación. Hay aspectos cuya planificación no se ha iniciado, y cabe reconocer que los enfoques básicos del planeamiento no se han adaptado con la rapidez necesaria a las inquietudes y problemas de política que enfrentan los gobiernos. Hay un atraso creciente en la incorporación de nuevos enfoques a los planes de desarrollo, respecto por ejemplo de las ventajas del mercado común, la industrialización, la agricultura, los problemas de empleo, distribución del ingreso y absorción de tecnología. Es necesario intensificar las medidas para incorporar de hecho la programación a la tarea diaria de la gestión pública, si se ha de lograr la racionalización del desarrollo económico.

El Sr. PARRY (Argentina) en nombre de su delegación y de las de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú presenta un proyecto de resolución sobre planificación y desarrollo. (Documento de sala de conferencia N° 1.)

/El Sr. SETTE

El Sr. SETTE (Brasil) explica que la experiencia de la planificación en el Brasil empezó en 1948 con la elaboración de planes sectoriales pero el primer esfuerzo integrado de un plan para el conjunto de la economía es de fecha reciente. En efecto, acaba de ser elaborado por parte del Ministerio de Planificación un plan decenal. Dicho plan se presenta en forma flexible y arranca de proyecciones de oferta y demanda en cada uno de los grandes sectores económicos, fijándose a partir de esos estudios sectoriales la política general en lo relativo a moneda, créditos, impuestos, inversiones, régimen cambiario, etc. El plan decenal se desdobra en planes quinquenales que incluyen proyecciones mucho más detalladas, las que son revisadas anualmente. Existen también los planes anuales que tratan con un grado de concreción mayor los fines y medios de la política económica de corto plazo.

Se ha puesto en marcha además, un plan regional de grandes proporciones que persigue repetir en otras regiones del país la creación de instituciones similares a la exitosa SUDENE, cuya labor en la región nordeste ha permitido una tasa de crecimiento muy superior a la que en los últimos años ha venido mostrando el conjunto de la economía.

En general, el orador está de acuerdo con las conclusiones principales del documento E/CN.12/772. En lo que se refiere a coordinación entre mecanismos de programación nacional con la necesidad de coordinación regional, el Brasil espera resultados de gran utilidad de la reunión de jefes de oficinas de planificación que se celebraría dentro de tres meses bajo los auspicios de la ALALC. En relación con la política de financiamiento externo, la incidencia de las amortizaciones en los balances de pagos de América Latina preocupa también al Banco Mundial quien manifiesta no existir aún fórmula adecuada a la solución de este problema.

El plan decenal del Brasil prevé nuevos y relativamente importantes déficit de balance de pagos que deberán cubrirse con financiamiento externo.

Con referencia al problema de la brecha externa alude a que en algunos de los trabajos de la CEPAL presentados a este período de sesiones al referirse al crecimiento de las exportaciones de Brasil se considera sólo su contribución desde el punto de vista de la oferta y demanda global. Sería preciso tomar en cuenta también el efecto catalítico para el desarrollo futuro de la economía.

/Finalmente, indica

Finalmente, indica que las cifras contenidas en el documento E/CN.12/772 sobre la situación de la deuda pública externa de América Latina se refieren a 1964 y que desde entonces han ocurrido cambios cualitativos y cuantitativos motivados por las negociaciones que han efectuado algunos países.

El Sr. AGUIRRE (Chile) informa que el primer esfuerzo de planificación de su país data de 1939 con la creación de la CORFO. Esa institución surgió como respuesta a la urgencia de realizar ciertos proyectos estratégicos que cimentaran el desarrollo posterior. Su labor se ha concretado ya en el programa de electrificación, la creación de una industria siderúrgica y el impulso a la actividad petrolífera y, más recientemente, en un plan forestal y de celulosa, uno pesquero y en el desarrollo de la industria del azúcar de beterraga y de nuevos complejos petroquímicos.

Con la elección de un nuevo gobierno en 1964, nació la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), bajo el control directo de la Presidencia de la República, como organismo determinante de las orientaciones fundamentales del proceso de planificación. Los esfuerzos de planificación realizados hasta el momento han logrado una aceleración de la tasa de crecimiento económico que de un promedio de 3.6 por ciento anual en 1945-64, pasó a 7 por ciento anual durante el bienio más reciente. La acción de ODEPLAN ha estado determinada por las orientaciones generales de la política del gobierno. Entre las principales realizaciones del esfuerzo de planificación, figuran los logros alcanzados en materia de educación, organización de comunidad, reforma agraria, redistribución del ingreso, plan de vivienda, racionalización de la administración pública y reforma constitucional del derecho de propiedad que hará viable el cumplimiento de la ley de reforma agraria. La CORFO, encargada ahora del plan sectorial industrial, concede gran importancia a las relaciones que todo proyecto debe tener dentro del área latinoamericana, llegando a modificarse esos proyectos para incorporarlos directamente a planes de complementación regional y subregional.

Dos aspectos de la experiencia chilena exigen un progreso en la metodología: a) el procedimiento para tomar en cuenta los efectos ya producidos de los cambios en la distribución del ingreso previstos por un plan sobre los niveles de consumo futuros y la producción interna que satisfaga esos niveles; b) alternativa que se presenta al intentar coordinar el desarrollo de las nuevas actividades

/industriales con



industriales con el problema de ocupar a la población activa generada tanto por el aumento vegetativo como por el desplazamiento que irá surgiendo de la aplicación de la ley de reforma agraria. Dicha alternativa trae también consigo la necesidad de conciliar proyectos de gran productividad pero con un cociente de inversión muy alto por persona ocupada, con proyectos de mediana y pequeña industria que presentan características contrarias pero que permitirán gran absorción de mano de obra. El tipo de planificación adoptada en Chile podría llamarse planificación innovativa lo que, a juicio del orador, estaría indicando el hecho de que las presiones políticas de los distintos estratos socioeconómicos no permiten demasiado perfeccionismo en los métodos utilizados.

Por último, el representante de Chile se manifiesta de acuerdo con el representante de Colombia con respecto a la exposición que sobre la planificación hizo Cuba.

El Sr. GARCIA (Venezuela) en nombre de su delegación y de la de Colombia presenta un proyecto de resolución sobre planificación e integración. (Documento de sala de Conferencia N° 2.)

El Sr. de la MELENA (Perú) señala que la inminencia del movimiento de integración a plazo fijo plantea a la planificación nacional el problema de la modernización de unidades productivas para que puedan afrontar la competencia, lo que supondrá la desaparición de algunas unidades pequeñas, para poder concentrarse en las industrias claves. A este respecto interesa también la planificación de los recursos humanos, sobre el cual puede recibirse asistencia de la CEPAL y la OIT.

A nivel regional, se ha avanzado en el campo de la integración comercial pero se hace necesario abarcar los problemas en forma total, ocupándose por ejemplo de la planificación física, de la planificación cultural y tal vez también, de la planificación institucional en casos específicos.

Atribuyó también gran importancia a que se logre progresivamente una vinculación mayor entre la planificación y el manejo de la política monetaria.

El Sr. ULLOA (Ecuador) indica la necesidad de que la planificación se incorpore en América Latina a la categoría de política gubernamental. Los casos de Venezuela y Cuba son ejemplos de satisfactorios avances en materia de planificación, precisamente por haber sido incorporada a la política de

/los gobiernos

los gobiernos respectivos. No es que el planeamiento deba vincularse a las actividades políticas partidistas, sino que debe ser un instrumento del desarrollo, puesto en manos de Ministerios de Planificación donde los planificadores tengan voz y voto para coordinar, orientar y dirigir la política planificadora de los gobiernos.

El Sr. VAN NORT (Estados Unidos) felicita a la secretaria por el documento E/CN.12/722, cuyas conclusiones su delegación comparte. La discusión sobre los obstáculos que se oponen a la planificación ha sido muy ilustrativa, y le recuerda obstáculos de naturaleza un tanto similar confrontados también en los Estados Unidos, en los intentos de planificación regional. Entre las conclusiones que se presentan en el documento destacan cuatro aspectos: 1) la necesidad de una complementación más eficaz entre los planes globales de orientación general y los mecanismos de acción de corto plazo; 2) la necesidad de establecer las relaciones de la planificación en el ámbito nacional, con los propósitos de integración económica latinoamericana; para ello acaso sea útil instituir un sistema de intercambio de funcionarios entre los países, sobre todo cuando éstos se encuentran en una etapa formativa, pues así se facilitaría la creación de un enfoque regional en la planificación; 3) los problemas de absorción del progreso técnico, ocupación y capacitación de los recursos humanos, problemas que se agudizan con la falta de personal capacitado en algunos sectores como la agricultura; y 4) el perfeccionamiento de los mecanismos de información. A este respecto, señala que existe en los Estados Unidos una oficina internacional de estadística que estaría dispuesta a facilitar personal a los países latinoamericanos para perfeccionar y mecanizar los procesos de recolección, elaboración y análisis de datos.

Le complace al orador el que la CEPAL y el Instituto estén prestando atención preferente al perfeccionamiento de los mecanismos de planificación nacionales, pues la preparación de buenos proyectos y programas facilitará la obtención de recursos externos.

El Sr. ZAMORA (México), relatando las experiencias de la planificación en su país, informa que en marzo de 1962 se constituyó una comisión a nivel de la Presidencia de la República y de la Secretaría de Hacienda. Esta

/comisión ha

comisión ha establecido el plan de desarrollo 1967-70 todavía sujeto a revisiones finales. La comisión mencionada señala metas y prioridades, proponiendo la distribución de las inversiones entre el sector público y el privado. No existe, sin embargo, un sistema de vigilancia en lo concerniente al sector privado, que goza de toda libertad en sus decisiones.

Al comparar las metas previamente establecidas con los resultados efectivos, se observa que éstos superan notablemente a los anteriores, tanto en las tasas globales como en las sectoriales, y especialmente en las previsiones de consumos. Estos resultados se han conseguido dentro de condiciones de estabilidad referentes al tipo de cambio, nivel de precios y balance de pagos.

Entre los obstáculos que se han presentado en la ejecución de los planes, deben citarse la falta de adaptación de algunas autoridades políticas menores al proceso de planificación, así como el número insuficiente de personal técnico.

En su opinión, es inconveniente dar a la oficina de planificación categoría ministerial, por el peligro de que quede excesivamente sometida a las oscilaciones políticas. Debe distinguirse entre la ejecución de los planes, que corresponde a las autoridades políticas superiores, y la formulación de los mismos que corresponde a la oficina de planificación.

El Sr. COSSIO (Cuba) lamenta que el representante de Colombia haya encontrado que la exposición cubana no se refiriera suficientemente a aspectos técnicos ni fuese útil para la discusión. Al plantear la solución de los problemas de América Latina en los términos que lo hizo, al orador sólo le animó el deseo de plantear soluciones de fondo, que en su parecer sólo puede ser el cambio estructural profundo, la revolución. Ello no implica desconocer los avances que la realización de la metodología de la planificación en otros países fuera de los socialistas. Es cierto como dice el representante de Colombia que en los primeros años se cometieron en Cuba algunos errores de política económica, atribuibles a la inexperiencia de los planificadores, pero no cabe desconocer que hubo resultados positivos, como una gran redistribución del ingreso, y no puede llegar a afirmarse que bajó el producto nacional. En cuanto al suministro de informaciones sobre su país, recordó que el jefe de la delegación cubana dio en sesión plenaria informaciones sobre los avances logrados en los últimos tiempos y en el "Estudio Económico de América Latina, 1963" aparecen datos sobre la evolución del país.

Se levanta la sesión a las 13.10 horas.