

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/AC.59/1/Rev.1
15 de junio de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Duodécimo período de sesiones

Caracas, Venezuela, 2 al 13 de mayo de 1967

INFORME DEL COMITE I: PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Relator: Sr. GONZALEZ CAMPO (Guatemala)

A. COMPOSICION Y TRABAJO DEL COMITE

1. El Comité I realizó sus labores bajo la presidencia del Sr. Pardo (Bolivia) actuando como relator el Sr. González Campo (Guatemala). Integraron este comité los siguientes representantes de países miembros de la Comisión: Sres. San Miguel y Parry y Sánchez (Argentina), Sr. Brathwaite (Barbados), Sres. Souto-Maior, Sette y Paez de Carvalho (Brasil), Sr. Knowles (Canadá), Sr. Méndez (Colombia), Sr. Cossio (Cuba), Sr. Aguirre (Chile), Sr. Ulloa Santamaría (Ecuador), Sres. Van Nort y Dunn (Estados Unidos de América), Sres. Le Guay y Toussaint (Francia), Sr. King (Guyana), Sres. M. Martínez y Colindres (Honduras), Sr. Brice (Jamaica), Sr. Zamora (México), Sr. Whitfield (Países Bajos), Sres. Navarro y F. A. Rodríguez (Panamá), Sr. Ramírez Russo (Paraguay), Sr. de la Melena (Perú), Sr. Ashby (Reino Unido), Sr. Lutchman (Trinidad y Tobago), Sres. Hurtado, Lollet, L. García y Hernández Paz (Venezuela). En calidad de representante de un país miembro asociado participó el Sr. Silva (Hondura Británica (Belice)). Asistieron además los siguientes observadores: Sr. García Miranda y Rivas (España), Sres. Machara y Noguchi (Japón), Sr. Rydzewski (Polonia), Sr. Nikolaev (URSS), Sres. Lara, Matus y Bardeci (ILPES), Sr. Bustamante (OIT), Sr. Schatan (FAO), Srta. Vieira Méndez (UNESCO), Sr. Rey Alvarez (BID), y Sr. Bigagli (Federación Sindical Mundial).
2. El Comité I celebró cinco reuniones cuyos resultados están contenidos en el presente informe.

B. RESUMEN DE LOS DEBATES

3. Las deliberaciones del Comité sobre el punto del temario encomendado a su consideración se basaron en el documento de la secretaría titulado "La planificación en América Latina" (E/CN.12/772). Se tuvo también en cuenta el texto provisional del informe del segundo período de sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas, en su parte relativa a América Latina, que se distribuyó como documento informativo N° 1.

4. La documentación que sirvió de base de referencia y las deliberaciones que tuvieron lugar en el seno del Comité coinciden en señalar como muy oportuno el momento actual para analizar los problemas que viene enfrentando el esfuerzo de planificación. En cierto modo, la planificación ha cubierto en América Latina una primera etapa, en la que alcanzó progresos muy significativos; pero en varios casos se ha debilitado el perfeccionamiento ulterior del esfuerzo y hasta se registran algunos retrocesos que de no ser superados llevarían a motivar o fortalecer actitudes de creciente escepticismo.

5. Es corto el período transcurrido desde que se iniciaron de manera sistemática las tareas de planificación en América Latina. Por lo mismo, en esa perspectiva se valorizan mejor los progresos que significan el establecimiento de instrumentos específicos de planificación, la formación de personal especializado, la adopción de criterios más racionales en la asignación de recursos, el esclarecimiento cada vez mayor de los problemas de desarrollo y las medidas necesarias por superarlos, y muchas otras contribuciones directas e indirectas que cabe atribuir a la planificación.

6. En el curso de las deliberaciones quedó de manifiesto que junto a avances importantes, se han hecho presente serias dificultades y se enfrentan obstáculos para el perfeccionamiento, del esfuerzo y el cumplimiento de los planes. Agotado el impulso que significó la preparación de los primeros planes globales, en varios casos no se continuó con igual intensidad la tarea de traducirlos en programas de política económica y en planes operativos, a la par que definiciones de estrategia de desarrollo de largo plazo siguieron omitiendo aspectos básicos de una política de desarrollo, y no se establecieron mecanismos de revisión, actualización y evaluación de los planes elaborados.

7. Algunos de esos problemas derivan de factores internos, que van desde unos muy generales, incluidos la estabilidad o el grado de respaldo político con que ha contado la planificación, hasta otros que se relacionan con el funcionamiento de los mecanismos propios de la planificación. Además, se enfrentan obstáculos adicionales que derivan de factores externos, relacionados principalmente con la inestabilidad, condiciones inadecuadas e insuficiente desarrollo del comercio y el financiamiento externo.

8. Las deliberaciones del Comité dieron lugar a un amplio intercambio de experiencias entre los participantes, lo que facilitó apreciar la distinta medida en que se ha avanzado en determinados aspectos en unos países y en que se han hecho presentes obstáculos de variada naturaleza. En general, se concluye de este intercambio de experiencias, que las fallas en la ejecución de los planes corresponden a deficiencias que se ubican en el conjunto del proceso de planificación, o reflejan limitaciones del ambiente institucional y económico en que se desenvuelve ese proceso. Esto último, unido a la madurez en la conducción de la planificación, contribuye a explicar el diferente progreso que presentan los países del área, y demuestra que el mejoramiento de los sistemas no asegura por sí solo un éxito rápido.

9. De las exposiciones presentadas al Comité se deduce que en algunos países los progresos se vieron facilitados por la coincidencia del esfuerzo de planificación con condiciones internas que hacían viable una estrategia determinada de desarrollo apoyada en una voluntad decidida de acción de los gobiernos. En un caso, la iniciación de la planificación tuvo lugar en momentos en que el desarrollo del país tenía que reorientarse hacia un esquema de crecimiento apoyado en la sustitución de importaciones, contando para ello con amplios recursos y favorecido por un cambio en el régimen político del país. En otro, la planificación recibió el estímulo derivado de la decisión de un grupo de países de integrar sus economías, y para los que la integración abría importantes posibilidades de aprovechar nuevas oportunidades de sustitución de importaciones en el marco regional. En un tercero, la planificación vino a ser un instrumento imprescindible para materializar la decisión de transformar su economía en una economía socialista. Distinta ha sido la situación en otros países, en que el esfuerzo de planificación se emprendió en momentos en que tendían a debilitarse los estímulos al crecimiento que venía ofreciendo la sustitución de importaciones, y en que se requerían nuevas estrategias de desarrollo todavía no definidas con suficiente precisión. Por supuesto, también existen casos intermedios como lo demuestra la presencia de circunstancias favorables que propiciaron los avances parciales expuestos

por varias delegaciones en materia de programación regional dentro de los países, diseño y aplicación de medidas operativas de corto plazo o fortalecimiento de ciertos programas de inversión o financiamiento del sector público.

10. Lo anterior pone de manifiesto la importancia de que la planificación tenga como uno de sus objetivos principales precisamente el de contribuir a definir una estrategia viable de desarrollo. En el curso del debate se señaló repetidamente que, en ausencia de políticas de desarrollo claramente definidas, resulta mucho más difícil dar contenido pragmático al esfuerzo de planificación, tienden naturalmente a predominar la preocupación de orden formal o metodológico, son menores las posibilidades de que los organismos de planificación se prestigien rápidamente, y menores también los estímulos a una comunicación estrecha con las autoridades gubernamentales, más difícil que la planificación encuentre líderes y personal calificado que la impulsen y sostengan, escasas las posibilidades de consenso en torno a objetivos fundamentales de desarrollo y por lo tanto de coincidencia entre las preocupaciones de las autoridades nacionales y los sectores básicos de la comunidad con respecto al contenido de los planes. Ese conjunto de dificultades sería aún más complejo si como ocurre generalmente coincide con problemas de comercio exterior y financiamiento público, que hacen más ardua la conciliación de objetivos de largo plazo con las presiones inmediatas.

11. De las experiencias nacionales expuestas en el Comité se deduce que, como la planificación es un proceso nuevo, no madurará ni se afianzará con suficiente rapidez a menos que se logre dar continuidad a las tareas y estabilidad a los equipos técnicos que las ejercen. De ahí que en algunos casos los retrocesos o insuficiente avance se vinculen a cambios de gobierno que afectan a los mecanismos de planificación sin desconocer por supuesto que en otros casos tales cambios tienen efectos positivos. Ello destaca la importancia de que la planificación se esfuerce por demostrar iniciativa, capacidad y objetividad técnica y se vincule desde su inicio a los problemas que preocupan directamente a las autoridades políticas y que sean respuestas eficientes a las necesidades prioritarias de cada país.

12. Algunas experiencias nacionales que se expusieron en el curso de los debates destacaron también las distintas posibilidades de penetración e influencia de la planificación según el grado de flexibilidad e eficiencia administrativa. En algunos casos, ha sido posible acrecentar el grado de gravitación de los órganos de planificación en la estructura administrativa y facilitar la preeminencia de criterios técnico-económicos. Si por el contrario, como ha sucedido en otros países de la región, la planificación tiene que convivir con una administración pública anacrónica, pero de tradición establecida, las tendencias al aislamiento de la planificación toman más fuerza, a menos que simultáneamente se emprendan programas sustantivos de reorganización administrativa.

13. La enunciación de las dificultades señaladas se hizo en el seno del Comité prevaleciendo el espíritu generalizado de que es posible encontrar fórmulas eficaces para progresar en la superación de las mismas dentro del marco de sistemas de economías de mercado. Por otra parte, una delegación dejó sentada la opinión de que dentro del marco político y económico vigente en la mayoría de los países latinoamericanos, la planificación no podrá tener éxito, puesto que para tener plena vigencia requiere cambios profundos que lleven a una situación en que el estado pueda decidir directamente sobre la asignación de los recursos básicos.

14. Sin perjuicio de los problemas mencionados, que se relacionan con el marco general en que se desenvuelve la planificación, las deliberaciones del Comité permitieron adelantar en aspectos más específicos. Así ocurre con lo relativo a la necesaria complementación y simultaneidad entre los aspectos de largo plazo y las tareas de la planificación en el terreno de la acción inmediata. Tanto por razones de facilitar el afianzamiento rápido de los mecanismos de planificación como porque corresponde a funciones permanentes que les son propias, es esencial que las orientaciones globales se traduzcan en planteamientos y políticas de corto plazo, incluidos los que tiendan a armonizar los objetivos del desarrollo en la contención de presiones inflacionarias y otros desequilibrios.

15. Algunas experiencias nacionales muestran también resultados interesantes en materia de consolidación y ubicación de los cuadros técnicos. Si los organismos de planificación no se prestigian y adquieren la

/jerarquía indispensable,

jerarquía indispensable, frecuentemente ocurren cambios en sus funcionarios de más alto nivel. Por el contrario, las oficinas de mayor prestigio no sólo retienen a su personal más calificado, sino que pueden ir desplazando a algunos de los técnicos que forman hacia otras dependencias administrativas, lo que refuerza los nexos entre éstas y los mecanismos centrales de planificación.

16. Destacó también en las deliberaciones del Comité el tema de las vinculaciones entre los mecanismos de planificación y los sectores empresariales y de trabajadores y campesinos y otros grupos sociales. Su participación es importante aun si surgen discrepancias respecto a la orientación de los planes ya que la incomunicación priva a los órganos de planificación de un conocimiento muy útil sobre opiniones, posibles reacciones frente a medidas optativas de política económica, o sugerencias positivas. Además esa participación es parte importante de las motivaciones para sostener y fortalecer la acción de los sistemas de planificación, y constituye un aporte significativo a la materialización de los objetivos de los planes.

17. En relación con los diversos temas que surgieron en el curso de los debates se tuvo en cuenta que involucran aspectos metodológicos que es importante profundizar, así como la necesidad de completar los sistemas de planificación. En este sentido, cobra particular importancia la consideración de los planes anuales, la adecuación de los instrumentos de información e investigación, y de los métodos para el tratamiento de temas como el control de la inflación, la distribución del ingreso y la política ocupacional. Fue consenso general que los planes nacionales de desarrollo deberían considerar explícitamente los diversos aspectos relativos a los recursos humanos.

18. En cuanto a los mecanismos de programación de corto plazo, se examinaron detenidamente los avances efectuados en algunos países que cubren aspectos tales como la preparación de modelos de corto plazo, indicadores económicos, balances de inversión-financiamiento y control de la ejecución de proyectos básicos de alta prioridad. Se observó también la necesidad de una vinculación mayor entre la planificación y la política monetaria y fiscal.

19. Reconocida la necesidad de formular y ejecutar planes anuales como instrumento para reunir e integrar los aspectos pertinentes derivados de las orientaciones de largo plazo, los factores coyunturales y los progresos en la capacidad operativa de la administración nacional, se intercambiaron opiniones en torno a los problemas de personal especializado para atender a esas tareas. Las opiniones expresadas en este sentido favorecieron la idea de especializar grupos de funcionarios, pero cuidando al mismo tiempo que su trabajo quede íntimamente vinculado con el de quienes atienden a los aspectos de más largo plazo.

20. Un aspecto que destacó con particular insistencia en el curso de los debates fue relativo a la coordinación de los planes nacionales de desarrollo con la integración económica latinoamericana. Sin esfuerzos deliberados en ese sentido, se correría el riesgo de que aumentaran las rigideces que se oponen al proceso de integración, no se favoreciera su marcha a ritmo más acelerado, se acentuaran las dificultades de reacondicionamiento de ciertas actividades, o se incurriera en modalidades productivas ineficientes desde el punto de vista regional. Tampoco parece satisfactoria una actitud puramente restrictiva, en el sentido de evitar que el contenido de los planes nacionales perjudique a la integración regional. Por el contrario, debe procurarse una contribución positiva de la planificación nacional a las metas de integración.

21. Además, se consideró que esa coordinación de planes y el avance de la planificación a nivel nacional son dos aspectos relacionados entre sí, ya que una armonización de los planes nacionales con vistas a los objetivos de la integración acrecentaría la necesidad de perfeccionamiento de dichos planes, a fin de que cada país pudiera apreciar mejor las posibilidades que le ofrece la integración y evaluar las consecuencias de la misma sobre la economía interna. Ello ofrecería una base técnica objetiva para sustentar las acciones que aseguren la participación que ha de corresponder a cada país en el proceso de integración.

22. Algunas delegaciones hicieron hincapié en la conveniencia de establecer cuanto antes acuerdos que conduzcan a facilitar el intercambio de experiencias como primer paso para coordinar progresivamente algunos aspectos de los programas nacionales y acelerar la ejecución de convenios de .

complementación, programas conjuntos en industrias básicas, convenios de agrupación subregional, armonización de la infraestructura física y aprovechamiento del progreso técnico y científico que surgen de la voluntad de integración contenida en la Declaración de los Presidentes de América. No obstante, una delegación hizo constar que esa coordinación de los planes nacionales sólo sería posible desarrollarla en el marco de una completa coincidencia de los objetivos y propósitos. Otras delegaciones expresaron que estas cuestiones deben ser tratadas de acuerdo con las modalidades de cada sistema de integración existente y de conformidad con los acuerdos de los Jefes de Estado en Punta del Este.

23. Lo anterior responde al concepto de que la realización de las decisiones tomadas en materia de integración económica latinoamericana por los Jefes de Estado en la reunión de Punta del Este ha de ser en buena medida un proceso planificado y que en consecuencia, será tanto más eficaz cuanto mayor sea el progreso que registre la planificación a nivel nacional.

24. El Comité prestó debida atención a las limitaciones externas a la ejecución de los planes que se analizan en la documentación básica. Al respecto, se expresó la opinión de que el establecimiento de nuevas modalidades en el financiamiento exterior, vinculadas directamente a la preparación y ejecución de planes de desarrollo, constituyó en su momento un factor de poderoso estímulo a la planificación en América Latina, y que por el mismo la evolución posterior del aporte externo y cierta lentitud en la evaluación de los planes, han influido negativamente en el mismo esfuerzo.

25. El Comité consideró que el balance de los progresos alcanzados y las dificultades que se enfrentan al presente, unidos a las nuevas exigencias que se plantean a la planificación en esta etapa del desarrollo latinoamericano, hacen aconsejable reiterar la necesidad de que se fortalezca el esfuerzo para perfeccionar lo ya realizado, y que continúe la contribución técnica que vienen ofreciendo diversas instituciones. Estas preocupaciones se recogieron en un proyecto de resolución sobre el tema de la planificación en América Latina. En lo que se refiere a esta resolución una delegación solicitó que se tomara nota de sus observaciones en torno a la integración regional y a los acuerdos tomados en la reciente reunión de Punta del Este, las cuales han sido recogidos en el acta correspondiente.

C. RESOLUCION APROBADA

El Comité aprobó el siguiente Proyecto de Resolución que somete a consideración de la sesión plenaria.

PLANIFICACION Y DESARROLLO

La Comisión Económica para América Latina,

Considerando que el esfuerzo de planificación desplegado por los países de América Latina ha significado progresos importantes en la orientación y eficacia de la política económica, en la identificación de los obstáculos que entorpecen el desarrollo, y en la jerarquización y coordinación de las actividades del sector público;

Reconociendo que los problemas existentes en la etapa actual de desarrollo latinoamericano exigen adecuar en varios aspectos sustantivos los lineamientos estratégicos de los planes y definir con mayor precisión nuevos enfoques en campos como la integración económica regional, la modalidad de las vinculaciones con el exterior, las políticas de empleo y de distribución del ingreso y las relaciones entre esos aspectos y la política de industrialización;

Teniendo en cuenta que es preciso acelerar el proceso de perfeccionamiento de los sistemas de planificación particularmente en lo que toca a la fase de ejecución y grado de cumplimiento de los objetivos adoptados;

Reconociendo que no se ha logrado aún estructurar cabalmente los sistemas de planificación y que es indispensable mejorarlos y armonizarlos, con elementos que completen su radio de acción, sobre todo en lo que hace a la vinculación entre las orientaciones de largo plazo y las exigencias de acción inmediata;

Tomando en consideración que el proceso de planificación encuentra obstáculos derivados de factores de distinta índole, incluidos los de orden administrativo y técnico, así como los que provienen de las condiciones en que se desenvuelve el comercio exterior y el financiamiento externo.

/Resuelve:

3. Encomendar a la secretaría y al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social que preparen los estudios técnicos orientados a facilitar el cumplimiento de los objetivos señalados en el numeral 2, procuren acrecentar en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo y otros organismos internacionales especializados su contribución técnica en materia de planificación de recursos humanos, y promuevan el intercambio de experiencias entre las oficinas de planificación de los estados miembros, y

4. Reiterar la convicción de los países latinoamericanos de que es necesario que se amplíen las modalidades de financiamiento global de los planes de desarrollo y se adecúen las condiciones del crédito internacional a las circunstancias particulares de América Latina, considerando entre otros aspectos la ampliación de los plazos de amortización y de los períodos de gracia, la disminución de los tipos de interés y la eliminación de las restricciones que condicionan el uso de los fondos a determinadas fuentes o países.