

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL



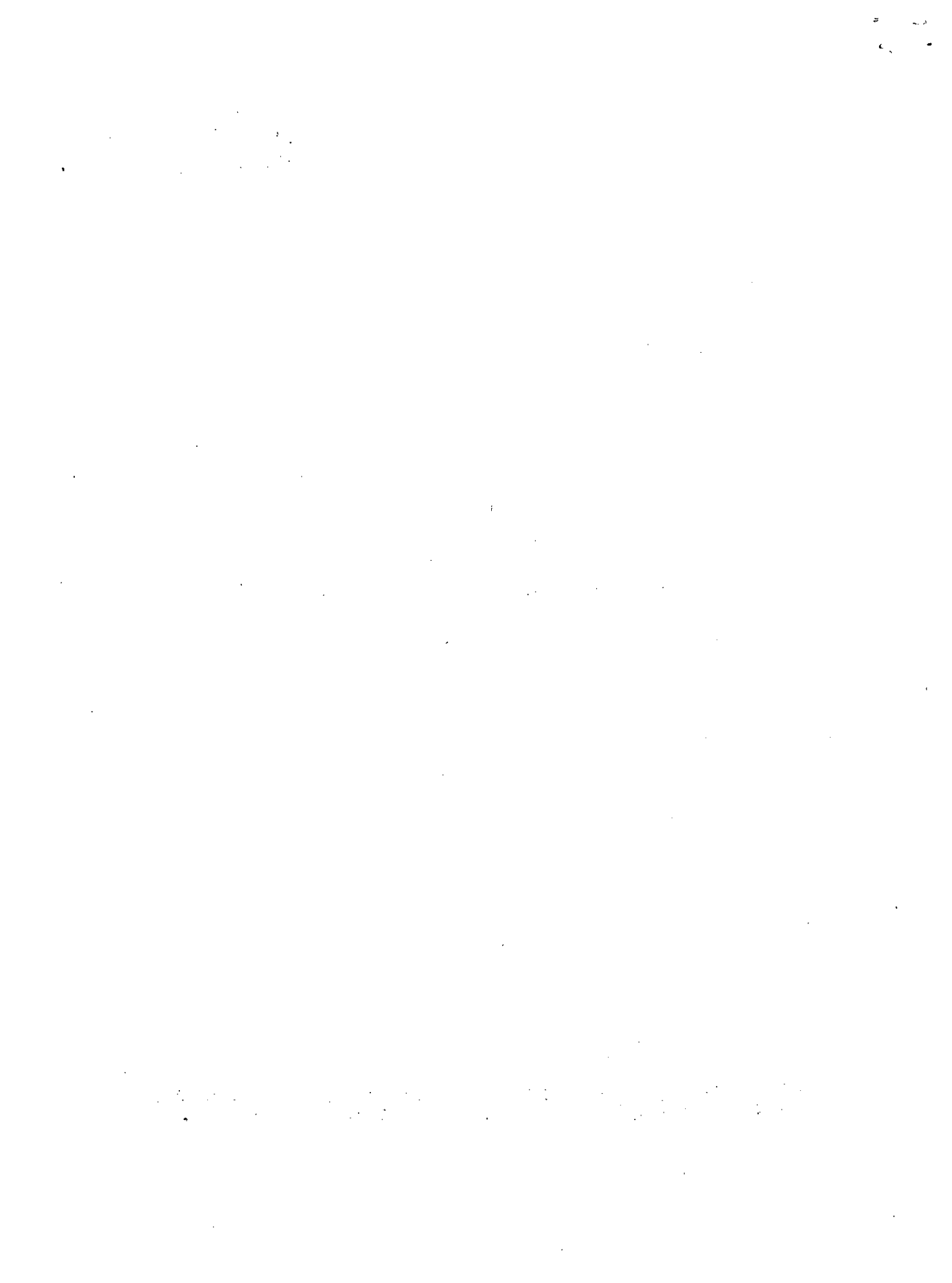
LIMITADO
INST/67

30 de agosto de 1972

ORIGINAL: ESPAÑOL

PLANIFICACION NACIONAL Y PROGRAMAS POR PAISES DEL PNUD

Documento presentado a la Reunión Regional de Representantes Residentes
en América Latina (Santiago de Chile, 3 al 12 de setiembre de 1972).



PLANIFICACION NACIONAL Y PROGRAMAS
FOR PAISES DEL PNUD

1. La programación por países ("country programming") permitirá mejorar sustancialmente la ayuda que presta el PNUD, en la medida en que contribuya a vincularla más estrechamente con la consecución de los objetivos y metas de las políticas de desarrollo de los países beneficiarios. En América Latina, en general, estas políticas se encuentran expresadas y cuantificadas en los planes nacionales de desarrollo.

De aquí podría extraerse la conclusión de que bastaría con que los programas por países se ajustaran a los planes nacionales de desarrollo para incrementar notablemente y en forma rápida el rendimiento de la ayuda del PNUD. En la última década las Naciones Unidas han procurado ir vinculando cada vez más sus programas de cooperación técnica a los gobiernos con los esfuerzos de planificación, y de modo concreto, con los planes nacionales de desarrollo. Es notorio que esa vinculación le ha dado mayor efectividad a la cooperación técnica y ha hecho converger distintos esfuerzos alrededor de objetivos concretos. Sin embargo, tanto desde el lado de la planificación nacional como de los programas del PNUD, se presentan a veces algunas características y circunstancias que interesan señalar desde ahora, en tanto hagan difícil la coordinación que se persigue.

2. En primer lugar, se sabe que en algunos casos los planes no han logrado reflejar todavía cabalmente las políticas de desarrollo, globales, sectoriales y regionales, que los gobiernos tratan de llevar a cabo y que se modifican por diversas circunstancias. En segundo lugar, se plantean problemas de carácter "cronológico". Principalmente en los primeros ejercicios de programación por países, ha ocurrido con frecuencia que los planes nacionales no estaban actualizados o se encontraban en proceso de elaboración, y dadas las fechas fijadas para presentar los programas del PNUD, éstos no podían apoyarse en planes vigentes para el período comprendido por el programa respectivo.

3. Tampoco el solo hecho de elaborar programas por países puede considerarse como una solución para resolver todas las deficiencias que aún se presentan en la asistencia que presta el PNUD. Antes que nada, en los programas por países se tiene un margen de libertad bastante limitado para

la aplicación de los recursos de las cifras indicativas. Buena parte de estos recursos se encuentran ya comprometidos para continuar la ejecución de proyectos en curso. Se tropieza aquí con el hecho de que la cifra indicativa suele ser demasiado baja como para permitir la inclusión de nuevos proyectos que vayan ajustando mejor la asistencia que presta el PNUD a las necesidades y políticas del país respectivo.

De otro lado, es necesario persistir tenaz y vigorosamente en el empeño por lograr una efectiva coordinación entre las distintas formas de ayuda externa multilateral, bilateral y privada; canalizar la iniciativa de promotores de proyectos para que éstos tengan un vínculo claro con las prioridades de los planes y políticas de desarrollo; evitar el trasplante a un país de proyectos ejecutados con éxito en otros países u otros continentes, sin previa evaluación de las condiciones nacionales; combatir la atomización de recursos que de por sí son escasos en una multiplicidad de pequeños proyectos de impacto dudoso para el desarrollo de los países. Cabría agregar aquí los problemas de ejecución, tales como los de reclutamiento y provisión oportuna de insumos, que son de sobra conocidos.

4. A pesar de todo esto, es indudable que la extensión por varios años del plazo de previsión de la asistencia que presta el PNUD, que es una de las ideas centrales de la programación por países, y de ajustar ésta más estrechamente a los planes y las políticas nacionales de desarrollo, es una concepción valiosa, que responde a una orientación muy positiva. De ahí que consideremos útil plantear dentro de este marco algunos temas de interés.

El primero de ellos, naturalmente, es cómo darle mayor validez y viabilidad concreta a esta concepción general de que los planes de desarrollo nacionales sean el marco y punto de apoyo de los programas por países del PNUD. Convendría examinar aquí cuáles son los factores positivos y cuáles las dificultades que se han encontrado en la práctica para materializar este principio de validez general.

En segundo término, hay que considerar que los planes nacionales en general, fijan metas y contienen proyectos de inversión para los cuatro o cinco años subsiguientes. Por otra parte, el tipo de asistencia que suele prestar el PNUD se plantea muchas veces como un requisito para

/decisiones de

decisiones de inversión o realizaciones que van a madurar con posterioridad al período del plan. Simplificando, podría decirse que los planes nacionales programan la inversión y el PNUD necesita además basarse en programas de preinversión, en general inexistentes. Así, los estudios de recursos naturales, de valor indudable en América Latina, maduran en proyectos de inversión al cabo de un período que generalmente trasciende el horizonte de tiempo de los planes. En otros casos, como los de investigación tecnológica, capacitación de personal, la vinculación de estos proyectos con los objetivos y metas cuantificadas de los planes pueden no aparecer claramente. Sin embargo, la experiencia indica que muchas veces estos planes contienen de hecho orientaciones de política que también trascienden el período del plan mismo, y que son muy útiles para ordenar prioridades entre proyectos alternativos de asistencia técnica o de preinversión.

En tercer lugar, utilizados los planes nacionales como instrumento para mejorar la programación de la asistencia técnica que se presta a los países, es concebible que también puedan servir de base para canalizar la acción "promotora" de los organismos internacionales. Un esquema lógico en el marco de la planificación llevaría a extraer de los planes nacionales los campos y actividades prioritarios para la asistencia del PNUD. En muchos casos, sin embargo, hace falta, una vez definidos los campos prioritarios, tener un conocimiento especializado para traducir esas prioridades en los proyectos que van a constituir el programa del PNUD para el país. Aquí, en la definición misma de los proyectos más adecuados para concretar esas prioridades, la vasta experiencia y los conocimientos especializados de los distintos organismos de las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel de suma importancia. Convendría examinar en este caso cuáles serían las formas o modalidades operativas que permitirían, a través de la más estrecha vinculación entre planes nacionales y programas por países, no sólo mejorar la eficiencia de la cooperación que presta el sistema de las Naciones Unidas a través del PNUD, sino también corregir algunos de sus defectos más perjudiciales, que derivan de la exagerada acción "promotora" y "competitiva" entre organismos de la misma familia.

5. Finalmente, a nadie escapa la necesidad de una acción prudente pero firme del PNUD para que los campos prioritarios de su acción se escojan de la mejor forma posible. Si bien esto es de responsabilidad y competencia

/fundamental de

fundamental de las autoridades nacionales, cuando se traducen en la elaboración de los programas por países el PNUD puede prestar una colaboración muy útil a los gobiernos. Para ello debiera contar con todo el apoyo técnico necesario, puesto que en esa oportunidad se define la asignación de sus recursos por un período de varios años. Aquí la experiencia y el acervo de conocimientos acumulados por la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social sobre los problemas del desarrollo y de la planificación de los distintos países de América Latina debieran apoyar los esfuerzos de los gobiernos y al PNUD. Tenemos la impresión de que esa capacidad no se aprovecha suficientemente. Esta reunión ofrece una buena oportunidad para encontrar vías prácticas que permitan una colaboración más estrecha entre gobiernos, PNUD y CEPAL e Instituto, dentro del marco ya señalado de ajustar cada vez más los programas de ayuda del PNUD a las políticas y necesidades que plantean los planes de desarrollo nacionales.