NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

PROVISIONAL

E/CN.12/AC.59/SR.1
5 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 PRIMERA SESION
Celebrada en Caracas, Venezuela, el viernes,
5 de mayo de 1967 a las 10:30 horas

SUMARIO

Los problemas de la planificación en América Latina
(E/CN.12/772 y Documento informativo N° 1)

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 (E/CN.12/772 y Documento informativo N° 1)

El PRESIDENTE recuerda a los delegados que el cometido principal del Comité es examinar los problemas que plantea la planificación y comparar la experiencia de los países latinoamericanos. Pide que las discusiones sean lo más amplias e informales posible.

El Sr. VUSKOVIC (Secretaría) explica que la Secretaría Ejecutiva, al destacar la planificación como uno de los temas más importantes del presente período de sesiones, se ha guiado por el hecho de que en este momento se ha cumplido una etapa de avance significativo, pues la planificación ha probado ser en varios países un instrumento útil para definir y llevar a la realidad una política de desarrollo, habiéndose acumulado una variada experiencia en esta materia, pero al mismo tiempo se han hecho presentes problemas y obstáculos que se han vuelto más agudos al iniciar la ejecución de planes. Aunque es más fácil en una discusión hablar de obstáculos y limitaciones, es importante señalar los progresos habidos, porque viene insinuándose una actitud de desaliento, que al extenderse repercutiría adversamente en la gestión necesaria.

El examen de los problemas que se vienen enfrentando podría hacerse desde dos ángulos: centrando la atención en una serie de aspectos particulares como la disponibilidad de personal técnico, deficiencias de la base estadística, insuficiencia de proyectos, etc. o colocando el análisis en el trasfondo de los problemas sustantivos del desarrollo latinoamericano. Este segundo enfoque parecería más apropiado y en él cabría distinguir las limitaciones propias de la planificación y las que son externas a la ejecución de los planes.

En lo que toca a las primeras, aunque las situaciones nacionales son todas distintas, podría decirse que una de las fallas fundamentales es la atención preferente prestada a los elementos metodológicos y no a las preocupaciones fundamentales de la política de desarrollo. A la falta de definición de una estrategia de largo plazo para el desarrollo nacional se añade ahora la dificultad de vincular la planificación nacional con los objetivos de la integración.

/Lo anterior

Lo anterior ha contribuido a agravar otros obstáculos, como la incomunicación entre los planificadores y las autoridades políticas. Este punto fue señalado por el Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas. Sin respaldo suficiente de las autoridades nacionales, los mecanismos de planificación se han superpuesto a la estructura administrativa, sin que ésta llegara a adecuarse plenamente a las exigencias de la política planificada de desarrollo.

Otro aspecto esencial, en parte derivado de los anteriores, es que no se han completado los sistemas de planificación y, en particular, no se ha sistematizado la preparación de planes operativos anuales que recojan las orientaciones de largo plazo; no se han llegado a armonizar en términos sustantivos y operativos los planes de orientación general y las decisiones de inversión con el manejo de la política económica de corto plazo; no se han establecido suficientemente las funciones y mecanismos de evaluación periódica de la marcha de los planes; y no se han adecuado a las necesidades de la planificación los mecanismos de información básica (incluido todo el aparato estadístico) y la investigación sobre los recursos naturales.

Con respecto a las limitaciones externas a la planificación, destacan las incertidumbres asociadas con el comercio exterior y el financiamiento. Ninguna evaluación sobre la ejecución de los planes podría dejar de considerar los efectos derivados de la gran inestabilidad de los ingresos de exportación. Igual significación desde el punto de vista del éxito de la planificación tiene el financiamiento externo. Aunque en varios casos la motivación inicial del esfuerzo planificador fue disponer de un instrumento que aumentara y facilitara el concurso externo, como se ha señalado en debates anteriores, ni su contribución neta ni sus modalidades evolucionaron de manera que significaran un apoyo permanente a los esfuerzos nacionales de planificación. Esto justifica la amplitud de las recomendaciones del Comité de Planificación del Desarrollo en materia de colaboración técnica y financiera exterior, que no la circunscribe a transmisión de experiencias, suministro de antecedentes útiles y capacitación

/de personal,

de personal, sino que la extiende a la necesidad del empleo más frecuente de modalidades de financiamiento global de planes, concesión suficiente de créditos compensatorios o suplementarios, y mejoramiento de las condiciones medias del financiamiento público externo (plazos, tipos de interés, eliminación de ciertas restricciones).

Todo lo anterior sugiere varios interrogantes en torno a los cuales podrían girar las deliberaciones del comité. ¿Hasta dónde ha llegado a proyectarse el esfuerzo de planificación en el esclarecimiento de la política de desarrollo e influido en las decisiones de las autoridades nacionales? ¿Qué factores han facilitado y cuáles han obstaculizado esa función? ¿Hasta dónde han llegado a gravitar los mecanismos de planificación sobre el conjunto de la administración nacional? ¿Cuál ha sido la actitud de los mecanismos centrales respecto del resto de la administración, qué resistencias han encontrado y qué vías se han ensayado para superarlas? ¿Hasta dónde se ha avanzado en la implantación de planes operativos anuales que respondan a orientaciones de más largo plazo? ¿Qué grado de influencia ha llegado a tener la planificación sobre la conducción de la política económica de corto plazo? ¿Qué pasos se están dando y qué obstáculos se enfrentan para completar los sistemas de planificación y adecuar las estructuras administrativas y los mecanismos de información e investigación?

El Sr. HURTADO (Venezuela) subraya el debilitamiento del proceso de planificación en América Latina, según lo ha indicado el informe de la CEPAL (E/CN.12/772). Este debilitamiento puede deberse a que en la formulación de planes privó más bien el objetivo de obtención de ayuda externa antes que su institucionalización dentro de la estructura administrativa.

En lo que toca a la experiencia de Venezuela, el proceso de planificación se instauró en el marco de situaciones económicas y políticas circunstanciales que se aprovecharon debidamente. En 1957 se llegó a la cúspide en el ascenso de la producción petrolera, pero al año siguiente empezaron a aparecer signos de retroceso. Por otra parte, se produce

/también en

también en 1958 el derrocamiento de una larga dictadura. Estos hechos ponen de manifiesto las debilidades en lo económico y lo social que prevalecían en Venezuela y que habían sido encubiertas por la aparente prosperidad que traía el petróleo, como el atraso de la agricultura, el escaso desarrollo de la industria y los problemas del desempleo y la desocupación disfrazada, así como la inadecuada distribución de las inversiones entre las distintas regiones del país. En el mismo año se organizan los grupos sociales resurgiendo los partidos políticos y fortaleciéndose los movimientos sindicales. La opinión pública siente la necesidad de una estrategia del desarrollo y una definición coherente de los objetivos nacionales, lo que culmina en la creación del organismo nacional de planificación (CORDIPLAN) al más alto nivel de la administración pública, antes de la Carta de Punta del Este.

La primera actuación de este organismo corresponde a la elaboración del presupuesto fiscal de 1959/60, en que se recogen las preocupaciones de los diversos sectores. La dificultad principal residía en conciliar objetivos parciales, demasiado ambiciosos, con los recursos de que disponía la Nación, lo que obligaba a un reajuste de los mismos de acuerdo con ciertos criterios de prioridad, persiguiendo al mismo tiempo el objetivo de un mayor empleo. Se segregó un grupo de proyectos que se incluyeron en un presupuesto extraordinario para ser financiados con recursos extrapresupuestarios. Así comenzó a crearse en la administración pública la noción de que un mecanismo central debía coordinar el uso de los recursos públicos, proceso que se vio facilitado además por el hecho de que bajo la dictadura se habían desmantelado los equipos técnicos. Para asegurar la coordinación dentro de la administración pública se crearon comités de ministros, que asesoraban a CORDIPLAN. Otro elemento coadyuvante fue la centralización de la asistencia técnica proporcionada por los organismos internacionales y algunos gobiernos. Con respecto a la cooperación financiera, las decisiones se tomaban en gabinete, previo informe del organismo central de planificación. Este es el cuadro que permitió que la planificación naciera como un instrumento estrechamente vinculado a las decisiones de gobierno y no como un ejercicio puramente académico.

/En el

En el desarrollo de este proceso se vio la necesidad de recabar la participación de las masas campesinas y obreras, sustituyendo la anterior relación de paternalismo por una de cooperación; al propio tiempo se tuvieron en cuenta en la planificación, a través del mecanismo de desarrollo de la comunidad, tanto las necesidades sentidas como inducidas de estas masas.

En cuanto a sus relaciones con el resto de la estructura administrativa, CORDIPLAN se ha mantenido flexible en el sentido de adaptarse a la situación de la administración pública, descargando responsabilidades cuando otros organismos se mostraron capaces de asumirlas y liberando así los recursos para nuevas áreas prioritarias.

En primer plan 1960-64, con las debilidades naturales de un primer intento, trató de dar coherencia a las inversiones públicas. En 1962 se preparó un primer presupuesto económico nacional que antecede al primer plan general de 1966. En Venezuela se ha usado hasta ahora el sistema de los "rolling plans" (1963-66, 1965-68) y se trabaja actualmente en un plan de cinco años.

Entre los problemas que ha encontrado la planificación, figuran la falta de personal técnico, a cuya formación han venido atendiendo el CENDES, el Centro de Entrenamiento en materia de Reforma Agraria, y los cursos del ILPES, BID, BIRF y el gobierno francés; la carencia de una buena base estadística para la planificación; las relaciones con el sector privado, que se ha tratado de institucionalizar a partir de 1962 con la creación de un régimen de consultas; y la necesidad de descentralizar y formular una tesis de desarrollo regional, para atender a las provincias.

En el trabajo de CORDIPLAN no se planteó el problema de las relaciones entre la planificación a corto y largo plazo; de hecho, se actuó en el corto plazo para ofrecer soluciones inmediatas a los problemas cotidianos. Esta es una debilidad del sistema y debe irse pensando en insertar los planes en una estrategia mejor definida. Asimismo, falla el control de la ejecución de los planes en el curso del año, y aunque se hace anualmente, será necesario

/hacerlo por

hacerlo por lo menos cada seis meses, en lo relativo al sector público. Habrá que relacionar el desarrollo nacional con el proceso de integración, aunque en este campo no se pueden fijar metas porque las perspectivas dependen de la marcha de un conjunto de países.

En resumen, y pese a las debilidades señaladas, Venezuela ha logrado establecer un sistema de planificación que cuenta con el respaldo de la Presidencia de la República, que no encuentra resistencias en los organismos ejecutores, y que goza del consenso de los grupos sociales.

El Sr. VUSKOVIC pregunta si el mecanismo de planificación vinculado con las necesidades inmediatas se hizo en ausencia de una visión a largo plazo, o si frente al propio cuadro de las posibilidades del momento, y aunque no se llegara a formalizarla en un modelo cuantificado, las autoridades de CORDIPLAN actuaban de hecho teniendo en cuenta una estrategia de desarrollo a largo plazo.

El Sr. HURTADO (Venezuela) explica que en efecto se tuvo una visión estratégica general al hacer el plan, en la que se tenían en cuenta las principales debilidades de la economía, como la monoproducción y monoexportación, la situación de la agricultura, el desarrollo industrial, y la carencia de mano de obra capacitada. Se reconoció la necesidad de intensificar el esfuerzo en el sector rural, impulsando la reforma agraria. Aunque no constituyese un cuadro total y coherente todo esto daba un marco de referencia. A esto alude el Sr. Mayobre al decir que la estrategia existe en el plan, aunque no conste explícitamente en un documento.

El Sr. ZAMORA (México) estima interesante que en Venezuela no se haya tratado de importar planes que hayan podido tener éxito en países con características diferentes. Pide mayores detalles sobre las relaciones con la empresa privada, pregunta si existe alguna forma de diálogo entre el organismo planificador y la clase trabajadora, a fin de recoger sus aspiraciones en el momento de preparar el plan.

/El Sr. HURTADO

El Sr. HURTADO (Venezuela) informa que hay contacto con las comunidades urbanas y rurales y representación de los grupos obreros y campesinos en un directorio de la Oficina de Planificación. Funcionan además mecanismos sui géneris en los sectores productivos, en los que participan las empresas, y las federaciones campesinas que además están representadas, así como en los organismos de crédito agrario del Estado. En esos foros se discuten las soluciones; además, en todo instituto autónomo y empresas públicas debe haber un representante de los grupos obreros.

El Sr. M. MARTINEZ (Honduras) pregunta cómo opera el "rolling plan" y cuál es la experiencia en su uso. También le interesa conocer cómo se relacionan las oficinas sectoriales con la oficina central de planificación y cómo funcionan las oficinas autónomas al nivel de decisiones.

En cuanto al desarrollo de la comunidad, señala que la tendencia humanitaria y paternalista puede no coincidir con la política oficial de planificación, problema que se ha confrontado en Honduras; le interesa saber si existe una política regional que recoja estos aspectos situándolos dentro del sistema nacional de planificación.

El Sr. HURTADO (Venezuela) responde que el período de planificación es de 5 años, con evaluación de resultados y revisiones al final del primer bienio, a partir del cual se incorporan dos nuevos años. Es la práctica que se ha venido siguiendo, pero que representa un esfuerzo superior a los resultados que se obtienen, de modo que va a cambiarse, el sistema, manteniendo el programa completo de los 5 años con revisión, pero sin proceder a formular un nuevo plan. El "rolling plan" es necesario en las primeras etapas, a fin de mantener la preocupación constante de los equipos de planificación, pero después puede ir aflojándose esa tensión.

/Las unidades

Las unidades sectoriales de los Ministerios dependen de la organización respectiva y no de la oficina central. En ésta, existe una unidad que mantiene contacto y colabora con las sectoriales en la preparación de sus respectivos programas. Además, como las decisiones están vinculadas con el presupuesto y sobre éste han de tomarse decisiones conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, existe la oportunidad para corregir cualquier desviación de algún organismo público que difiera de los lineamientos establecidos y discutidos por el organismo central.

En lo que toca al desarrollo de la comunidad, se procura favorecer un cambio de actitud en las comunidades a las que se les exige un esfuerzo correspondiente a los que realiza el Estado. Se trata además de orientar mejor las inversiones que se realizan en las provincias y al nivel de las municipalidades, y se ha logrado una mejor coordinación a nivel local impulsando las cooperativas campesinas.

El Sr. ULLOA (Ecuador) explica que en su país la dificultad principal con que ha tropezado la planificación no ha sido la falta de técnicos sino la falta de receptividad de parte de los políticos. Sugiere como forma de obviar este inconveniente darle al organismo de planificación la jerarquía de ministerio. Una iniciativa de esa naturaleza - sobre la que pide opinión de otros delegados - es tanto más importante en estos momentos en que la región se encuentra empeñada en su integración económica. Por ello, se requiere tanto que la planificación progrese en el ámbito del país como en la tarea mucho más difícil de armonizar los planes teniendo en cuenta la zona más amplia que abarcaría a toda América Latina.

El Sr. TOUSSANT (Francia) se congratula, como representante de uno de los pocos países industrializados de economía de mercado que ha utilizado la planificación constantemente desde el término de la última guerra mundial, del interés que muestra el duodécimo período de sesiones por el tema de la planificación. Es una muestra de fidelidad a la tradición de la CEPAL que abrió el camino en esta materia, desde la época en que la misma palabra de planificación suscitaba suspicacia. Su obra fue coronada en 1962 con la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

/El trabajo

El trabajo presentado por la CEPAL (E/CN.12/772) es excelente y muy oportuno en estos momentos de crisis de la planificación, que no se circunscribe a América Latina sino a todos los países en que un primer fervor por este sistema fue seguido de la decepción, al comprobar los mediocres resultados que arrojaron las primeras experiencias.

Coincide en que la planificación no es una técnica solamente sino que es un instrumento de gobierno destinado a ligar en un todo coherente los diversos elementos de una política económica destinada a facilitar las decisiones de hoy con una visión del porvenir. Le parece muy acertado también que el documento se declare en contra de la tendencia de abandonar la planificación general y preferir el estudio de proyectos específicos, pues éstos, por buenos que sean, no pueden dar una base para establecer un orden de prelación ni para formular una política fiscal, de precios, de ingresos o de comercio exterior.

Francia ha puesto a disposición de América Latina recursos de asistencia técnica para la planificación y seguirá prestándolos. Es deseo de su Gobierno que se multiplique el intercambio en diversas formas entre los organismos franceses de planificación y sus homólogos latinoamericanos. Pero ello no implica que los países de este continente puedan aceptar la cooperación externa sin muchas precauciones, ya que hacer un plan es un acto de gobierno y esa tarea no puede delegarse a un experto extranjero, por eminente que sea. Los expertos extranjeros sólo pueden desempeñar un papel marginal, pero no podrán remplazar las condiciones esenciales para la planificación que son el apoyo político, la participación popular y la transformación del aparato administrativo.

El Sr. MENDEZ (Colombia) estima que en la planificación hay una mezcla sorprendente de aspectos favorables y aspectos desconsoladores. Si el presente se compara con la situación de hace doce años, el progreso es notorio, pues el principio de la planificación ha ganado aceptación y existen oficinas en casi todos los países latinoamericanos, pero si la comparación se lleva a cinco años atrás, se observa un retroceso, pues la planificación ha perdido el papel que se le asignaba en la carta de Punta del Este. Sería pues el momento de examinar esta situación y reforzar la planificación.

/En Colombia

En Colombia el proceso de planificación comenzó con muchos bríos, apoyado por uno de los mejores grupos asesores que haya actuado en América Latina, pero esa energía se fue diluyendo por efecto de los cambios de gobierno.

No coincide con el representante del Ecuador en cuanto a que la Oficina de Planificación deba tener el carácter de un ministerio especial, pues cree que se acentúa así el peligro de perder la continuidad del esfuerzo cuando ocurre un cambio de gobierno.

A su parecer hay seis problemas principales que deben considerarse con respecto a la planificación: 1) Es difícil decidir quién debe ser responsable de las bases u objetivos del plan, pues aunque naturalmente incumbe esa responsabilidad a los políticos, muchas veces su conocimiento de la situación es fragmentaria. 2) La planificación muchas veces no interpreta correctamente los fenómenos corrientes y a veces una proyección demasiado optimista puede tener efectos negativos. 3) Es preciso averiguar cómo hacer que los planes sean operativos, es decir, cómo establecer objetivos físicos. 4) Es difícil conciliar la necesidad de introducir cambios estructurales con la construcción de modelos que se basan en las tendencias pasadas. 5) Es preciso planificar la ayuda externa en razón del plan de desarrollo. A este respecto habría que considerar los tres tipos de déficit que se presentan sucesivamente en las economías en desarrollo, a saber el de personal calificado, el de ahorro, y el del comercio. En la ayuda externa han ocurrido deformaciones en el pasado al intentar los países presentar, no los proyectos que les ayudarían a llenar los vacíos señalados, sino los proyectos "fotogénicos" que tenían mayor probabilidad de ser aceptados por los organismos financieros. 6) Es preciso aclarar en qué forma en el proceso de integración se fijarán las metas de coordinación de los planes nacionales, en cuya tarea le cabe gran responsabilidad al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

El Sr. ZAMORA (México) pregunta al representante de Francia en qué forma se ha conciliado la planificación nacional con la integración en el mercado común.

/El Sr. LE GUAY

El Sr. LE GUAY (Francia) explica que cuatro países de los que componen el mercado común utilizan la planificación como técnica de gobierno, pero que de 1958 a 1962 Francia era el único. En ese entonces Francia tomaba las perspectivas del mercado común como variables exógenas en su planificación. Desde entonces, sin embargo, se ha extendido el uso de la planificación en los demás países. Recientemente se ha creado en Bruselas un comité destinado a examinar la política de los países miembros del mercado común que constituye de hecho un comienzo de planificación multinacional.

En muchos aspectos el procedimiento de la comunidad europea puede no ser útil para América Latina. Hay en esta región marcadas diferencias en cuanto a las posibilidades de que mecanismos automáticos de política comercial sean igualmente eficaces, pues hay muchas razones para pensar que aquí tendrá mucho más las características de una "integración planificada".

Se levanta la sesión a las 13.00 horas.