

Nota de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL sobre el
Seminario Latinoamericano de Planificación

I. Propósitos y participantes

1. Bajo los auspicios del Comité OEA/CEPAL/BID se efectuará entre los días 19 y 24 de febrero del presente año, en la sede de la Secretaría de la CEPAL en Santiago de Chile, una reunión latinoamericana sobre planificación del desarrollo económico. Esta reunión tiene por objeto intercambiar y discutir las experiencias adquiridas en esta materia en los países latinoamericanos, a fin de promover e intensificar las tareas de planificación a que se han comprometido los gobiernos en la Carta de Punta del Este.

En virtud de la necesidad de materializar lo más rápidamente posible los compromisos y propósitos de dicha Carta, la reunión prestará particular acento a la discusión de las tareas más urgentes que plantea la preparación, formulación y ejecución de planes de corto plazo, así como de algunos de sus aspectos técnicos de importancia.

Es propósito de los organizadores invitar a este Seminario a los nueve expertos recientemente nombrados por el CIES para la evaluación de los planes de desarrollo, junto a un grupo de técnicos de alto nivel y amplia experiencia en tareas de planeación del desarrollo económico y social de la América Latina.

II. Antecedentes

2. El lento ritmo de crecimiento que ha venido mostrando la América Latina y la acumulación de problemas que tienen que ser superados en un futuro inmediato, han fortalecido la idea de que se necesita un intenso esfuerzo nacional y una activa colaboración internacional para adoptar rápidamente un conjunto de medidas de política económica y emprender con urgencia acciones concretas, de vasto alcance que impulsen en forma decisiva el proceso de desarrollo económico y social.

El Acta de Bogotá, primero, y la declaración de Punta del Este más tarde, han venido dando forma concreta a las modalidades de la cooperación externa, dentro del espíritu de la Alianza para el Progreso. Han incorporado igualmente el acuerdo de los países de encauzar sus propios recursos, y los que provengan de la colaboración exterior, de acuerdo a planes bien estructurados, que incluyan las medidas fundamentales de política económica indispensables para su ejecución.

3. Como consecuencia de estas decisiones, se han venido intensificando la recopilación sistemática de proyectos de inversión, los estudios para precisar mejores criterios de evaluación, y - en algunos países - la elaboración de planes de largo plazo.

En estas tareas algunos países han contado con asistencia técnica internacional, lo que ha permitido realizar algunas experiencias que pueden resultar útiles para la mejor orientación de los esfuerzos próximos.

4. Las tareas de planificación, en sus distintas modalidades, recibirán ahora nuevo estímulo con la reciente constitución del Comité de Expertos en Washington. Este Comité examinará los planes que les sometan los países y su pronunciamiento facilitará la movilización de recursos internacionales a través de programas de financiamiento más amplios y con criterios distintos a las prácticas tradicionales de evaluación de proyectos individuales, incorporándose a la vez objetivos más generales de mejoramiento social.

5. Es natural que las gestiones de financiamiento externo que se realizan al presente, y las que tendrán lugar en el futuro próximo, estén dominadas por consideraciones de urgencia, pues los países necesitan superar problemas apremiantes. Por su parte, las entidades financieras internacionales también se ven llevadas a proceder con la mayor celeridad en la concesión de nuevos recursos, en buena medida por su propio convencimiento de la urgencia con que se requiere emprender una acción en escala importante.

Pero por comprensible y justificable que sea, conviene tener en cuenta que una situación como ésta entraña riesgos de distinta índole, ya que puede inducir a que se posterguen consideraciones esenciales de más largo plazo. Tales riesgos sólo podrán evitarse en la medida en que se emprendan con la mayor prontitud la sistematización de criterios de prioridad y la selección de proyectos de manera que se integren en un plan coordinado de corto plazo, sin olvidar que éste, a su vez, debe armonizar con las exigencias básicas del desarrollo económico y social dentro de una perspectiva más amplia de tiempo.

En ausencia de una acción planificada, la urgencia misma de la acción inducirá probablemente a que el principal criterio de selección se base en los proyectos existentes, en los de más fácil preparación, y en

/aquellos cuya

aquellos cuya importancia suele conceptuarse como obvia. Así se viene procediendo, en general, durante los últimos meses. Pero también se insinúan ya algunos de los riesgos a que se hacía referencia, derivados, entre otros, de los siguientes factores:

a) Desequilibrio entre "inversiones sociales" e "inversiones económicas". Los proyectos de carácter social son por lo general de más fácil preparación, son más "llamativos", y no suelen someterse, por su naturaleza misma, a criterios rigurosos de evaluación. En virtud de éstas razones, y de que en muchos casos existen grandes déficit acumulados en muchos años de inversión insuficiente, es explicable que se les esté prestando actualmente atención preferente, y que tiendan a canalizarse en esa dirección buena parte de los recursos disponibles. Pero la continuación de esa tendencia podría conducir a serios desequilibrios entre la inversión social y la inversión económica, creando exigencias permanentes de servicios sociales que no guarden la compatibilidad con el grado de desarrollo económico. Esto haría difícil la sustitución ulterior del concurso externo, necesariamente temporal, por recursos nacionales. Además, buena parte de la inestabilidad social no está vinculada sólo a la insuficiencia de los servicios públicos, sino también - y a veces de manera preponderante -, al ritmo insuficiente de expansión de las oportunidades de ocupación, que a su vez exigen ampliaciones de la capacidad productiva propiamente tal.

b) Efectos sobre el financiamiento fiscal. En muchos casos, las inversiones iniciales, en las que puede participar el concurso externo, contribuyen a la dotación de instalaciones básicas cuyo aprovechamiento ulterior exige una cuantía adicional de inversiones complementarias y de gastos corrientes permanentes. La construcción de hospitales y la edificación escolar son dos casos típicos de esta índole. En la medida en que se ponga gran acento en impulsar proyectos de esta naturaleza, se estarán comprometiendo necesariamente recursos fiscales futuros. La experiencia muestra que esfuerzos de esta índole pueden esterilizarse en parte si no se vinculan adecuadamente dichas inversiones iniciales con medidas para la ampliación o reorientación de los gastos e ingresos públicos.

c) Efectos sobre el balance de pagos. En numerosos proyectos para los que se cuenta o se espera contar con recursos externos, la mayor parte de la inversión corresponde a gastos en moneda nacional (por ejemplo, vías básicas de transporte, vivienda y otros servicios sociales), de manera que la cuantía equivalente de moneda extranjera queda liberada para utilizarse en el pago de otras importaciones. En consecuencia, si no se relacionan los proyectos de financiamiento inmediato con una política razonable de importaciones, así como con proyectos de inversión de otra naturaleza, podría correrse el riesgo de que este refuerzo temporal de la capacidad para importar se malgastara, por ejemplo, en importaciones suntuarias.

d) Proyectos y política económica. Toda vez que se planteen los esfuerzos inmediatos en términos de proyectos aislados, sin una visión y orientación de conjunto, será difícil armonizar los objetivos que aquéllos involucran con el manejo práctico de los varios instrumentos de política económica. La inconsistencia, o por lo menos el divorcio, entre orientación de las inversiones y objetivos de la política económica, puede ser así otro factor que debilite la eficacia permanente de los esfuerzos que se harán en el futuro inmediato.

6. Lo anterior sugiere la necesidad de encontrar un compromiso razonable entre las exigencias de actuar con la mayor prontitud, y la importancia de orientar esa acción dentro de perspectivas más amplias y de plazo más dilatado, que aseguren su máxima eficacia.

III. Principales temas de discusión del Seminario

7. Un Seminario de esta índole ofrecerá sin duda oportunidad para profundizar en el examen de varios aspectos esenciales. La necesidad y urgencia de la formulación de planes de corto plazo; la necesidad de que esos planes obedezcan a las exigencias y objetivos del desarrollo a mediano y largo plazo; lo que debieran ser los elementos fundamentales de un plan de corto plazo, incluidos no sólo el programa de inversiones sino también el programa de política económica y la definición de las medidas que tiendan a impulsar el proceso de planeación a mediano y largo plazo; y, por fin, el examen de las necesidades de asistencia técnica internacional para la planeación de corto plazo, son cuatro temas que bien pudieran ser objeto de particular atención en esas deliberaciones.

8. En relación al el primero de los temas de discusión que acaban de indicarse, se podrían presentar algunas experiencias prácticas de planeación de corto plazo que se vengán registrando en los distintos países. Sobre esta base se examinaría la mayor eficacia que es posible obtener en el uso de los recursos internos y externos mediante la formulación de planes sistemáticos y coordinados de corto plazo, y se precisarían los riesgos en que se incurriría si la acción de los próximos años se encauzara solamente a través de la consideración de proyectos de inversión aislados.

9. El segundo tema tendría por finalidad examinar la medida en que los planes de corto plazo necesitan, para su mayor eficacia, de un marco general de referencia que ilustre sobre los problemas y objetivos del desarrollo a mediano y largo plazo.

Son pocos aún los países latinoamericanos que, por haber emprendido estas tareas en forma sistemática, están en condiciones de presentar planes generales de desarrollo a plazo largo o intermedio. En los demás casos, el preparar estos planes podría exigir algún tiempo y no sería prudente esperar hasta completarlos para aprobar el financiamiento de proyectos individuales importantes. Por otra parte, tampoco sería prudente proseguir con la aprobación de proyectos aislados, ya que podrían sobrevenir consecuencias desfavorables. Para evitar estas consecuencias habría que sujetar los nuevos proyectos a ciertos objetivos de desarrollo económico y social. Para determinar estos objetivos se impone un examen previo de los obstáculos que se están oponiendo al desarrollo económico y de los factores de tensión social que lo están perturbando.

Esta tarea no admite demoras. El hecho de que un proyecto de inversión sea intrínsecamente bueno no significa que deba tener necesariamente un alto orden de prelación. Y este orden de prelación no podrá conseguirse si no se determinan previamente tales objetivos. Existen en nuestros países innumerables necesidades de carácter social que satisfacer y uno de los méritos del Acta de Bogotá y de la Carta de Punta del Este está precisamente en reconocerlas. Pero también existen ingentes necesidades de inversión económica cuya satisfacción no podría dejarse

/de lado

de lado sin comprometer seriamente el futuro ritmo de crecimiento de la producción de bienes y servicios. Es pues indispensable llegar a un razonable equilibrio entre ambos tipos de inversiones, con una adecuada escala de prelación en cada uno de ellos. Este es uno de los principales justificativos de un plan a corto plazo.

La formulación de un plan a corto plazo, de uno o dos años, significa ir anticipando alguno de los elementos principales de un plan a plazo intermedio. En realidad, un plan a corto plazo es el germen de donde surgirá el plan a plazo intermedio. Este, a su vez, necesita de más larga perspectiva para su mejor orientación, mediante proyecciones que abarquen, por ejemplo, un período de diez años y esbocen los objetivos cardinales de un plan a largo plazo. Hay pues continuidad en las distintas etapas de esta tarea; y lo que las distingue entre sí no es sólo la índole de los problemas que en cada una de ellas han de resolverse, sino la urgencia en hacerlo y los instrumentos de análisis y operación de que se requiere.

La urgencia es la característica de un plan a corto plazo. Para que dentro de dos años pueda comenzar a ejecutarse eficazmente un plan a plazo intermedio es indispensable atacar desde ahora aquellos obstáculos que están impidiendo la plena utilización de los factores productivos o están provocando tensiones que podrían aliviarse en un tiempo relativamente breve. Esto requiere un primer diagnóstico de la situación económica, que, según lo demuestra la experiencia, puede realizarse en algunas semanas. En este diagnóstico debieran merecer especial atención todos aquellos factores internos o externos que impiden el pleno aprovechamiento de la capacidad productiva existente o dificultan su expansión. Ello exige revisar la política económica inmediata, como anticipo también en este caso, a la revisión fundamental que requiere el plan a plazo intermedio.

Teniendo en cuenta algunas circunstancias como las que se acaban de esbozar las discusiones del Seminario podrían contribuir de manera efectiva a precisar el contenido y alcance de ese diagnóstico, tanto en lo que se refiere al examen de la situación actual como al mínimo de análisis y proyecciones de largo plazo necesario para estimar el orden de magnitud de los objetivos de más largo alcance y asegurar su compatibilidad.

10. El tercero de los temas que se mencionaron se relaciona con el contenido de los planes de corto plazo.

Un primer aspecto, al que evidentemente deberá darse la mayor importancia, es la formulación de un programa de inversiones. Este programa deberá ajustarse a las orientaciones generales que se derivan del diagnóstico, tanto en lo que se refiere a la superación de los principales obstáculos que impiden el desarrollo como al alivio de las tensiones sociales más apremiantes y al encauzamiento de la economía hacia la materialización de los objetivos de mayor aliento.

Convendría pues examinar las técnicas que se han de recomendar a los países para que estos determinen la asignación de recursos del plan de corto plazo de un modo compatible con los objetivos de mediano y largo plazo, particularmente los criterios de prioridad para la selección de proyectos de inversión que más se ajusten a las condiciones y problemas de los diversos países.

Será necesario discutir también las posibilidades y maneras de realizar inventarios de proyectos de inversión pública en curso y de proyectos o anteproyectos en estudio o en preparación, así como de los proyectos de inversión privada de significativa importancia para el desarrollo. También sería necesario identificar los sectores claves en que existe escasez de proyectos. Complemento indispensable del programa de inversiones resulta ser un diagnóstico de la capacidad técnica y operativa de las entidades de elaboración de proyectos, y también un examen de la capacidad de ejecución de las entidades que tendrán la responsabilidad llevar a cabo los proyectos que se seleccionen.

11. El segundo aspecto que forma parte de ese mismo tema abre un campo de discusión de gran importancia práctica que el Seminario podría esclarecer. Por lo general, un plan de corto plazo se asimila a un programa específico de inversiones, sin referencias concretas a la forma como la acción de los varios instrumentos de política económica tendría que reorientarse para asegurar la mejor utilización de los recursos adicionales y de los propios.

/Por otra

Por otra parte, los gobiernos latinoamericanos han reconocido a través la Carta de Punta del Este la necesidad de reorientar la política económica en el sentido de elevar al máximo el ritmo de crecimiento de las economías de la región, comprometiéndose explícitamente a realizar reformas que tiendan hacia una distribución más económica y más justa de la riqueza y el ingreso. Un plan a corto plazo debiera incorporar algunas medidas concretas en tal sentido, destinadas a iniciar o alentar las reformas al régimen de tenencia de la tierra, al mecanismo impositivo, al sistema educacional, etc.

Si bien se trata de materias donde las improvisaciones podrían tener consecuencias adversas, y a propósito de las cuales los próximos dos años darán tiempo suficiente para un cuidadoso reconocimiento de los términos en que se plantean en cada país, en muchos casos pueden y deben iniciarse de inmediato algunas acciones concretas.

De manera más general, parece obvia la necesidad de que se propenda rápidamente a una mejor armonización de la política económica con los objetivos a que se quiere atender a través de las inversiones inmediatas y a una mayor coordinación de las diversas áreas de política económica entre sí. En consecuencia el plan de corto plazo deberá comprender un programa de medidas específicas en relación con la política de cambios, la política monetaria, la política fiscal, la política de remuneraciones, etc.

12. El tercer aspecto que se incluye en el mismo tema se refiere, de manera más precisa, a la vinculación de los planes de corto plazo con los esfuerzos necesarios para impulsar e ir perfeccionando desde ya el proceso de planeación a mediano y largo plazo. Este tema envuelve en realidad varios puntos específicos.

Por lo pronto, se plantea el problema de la organización administrativa del planeamiento, problema que no se resuelve con la mera superposición de un organismo de planificación a la estructura administrativa existente. Es indispensable transformar también esta estructura para que responda a las exigencias de la planificación o, en un sentido más lato, de la política de desarrollo económico. Esto no sólo concierne al presupuesto del sector público - elemento esencial del plan - sino también al empleo racional y sistemático de todos los instrumentos que el Estado tiene a su disposición para obrar conciente y deliberadamente sobre las fuerzas de la economía.

/Desde luego

Desde luego que un plan a corto plazo tendrá generalmente que ejecutarse dentro de la estructura administrativa existente. Pero uno de los fines que persigue este plan tendrá que ser, cabalmente, el examen de esta estructura y de las transformaciones que requiere. Aquí llegamos a otro aspecto que convendría abordar en la discusión técnica. El plan a corto plazo no es sólo un anticipo de los planes a más largo plazo. Tiene también que abarcar una serie de tareas preparatorias de aquéllos. Esto comprende la base estadística que requiere la técnica de análisis y proyecciones, la necesidad de transformar la estructura administrativa y particularmente el mecanismo presupuestario y también la exigencia de formar los cuadros técnicos necesarios para una tarea de tanta envergadura. Convendría que todo esto se considerase en el plan a corto plazo a fin de que el proceso de planificación pudiera funcionar en condiciones cada vez más adecuadas.

Asimismo, sería aconsejable emprender el examen de algunos problemas de primera importancia, que si bien son conocidos en sus aspectos generales no han sido objeto de un examen completo que permita llegar a soluciones prácticas valederas. Por ejemplo, los problemas del transporte, los ineficientes y costosos sistemas de distribución de bienes a los consumidores, los problemas de la capacitación técnica de la mano de obra y otros.

Finalmente, hay que mencionar en este mismo sentido la investigación tecnológica y el inventario y evaluación de los recursos naturales. Es impostergable la necesidad de un reconocimiento sistemático de estos últimos, empleando técnicas bien probadas. Sin embargo, la tarea es ingente, y sólo es dable afrontarla con sentido de economicidad si se la vincula a los objetivos de un plan de desarrollo y en la más amplia perspectiva de proyecciones a largo plazo.

13. El último de los temas mencionados permitiría recoger de las discusiones del seminario orientaciones útiles acerca de las mejores formas de encauzar la asistencia técnica de manera que signifique un positivo apoyo a los países en la tarea de elaboración de los planes de corto plazo y en el mejoramiento del proceso de planificación.

/Hasta ahora

Hasta ahora se han puesto a disposición de los países de la región distintas modalidades de asistencia técnica, tanto internacional como bilateral. En relación con la primera, y en lo que atañe particularmente a aspectos relacionados con el problema de la planificación se ha acumulado una interesante experiencia a través de los Grupos Asesores CEPAL/DOAT. Estos grupos asesores han colaborado con varios gobiernos latinoamericanos para ayudarlos a formular planes de desarrollo económico, procurando simultáneamente verificar los problemas administrativos e institucionales que condicionan la efectividad del proceso planificador, particularmente en lo que se refiere a la utilización del instrumento presupuestario y a la formulación de programas coherentes de inversión pública. Se trata de una forma de asistencia técnica internacional cuya ampliación puede ser especialmente importante, lo que explica el nuevo carácter que se ha venido dando a esos grupos asesores al colocarlos bajo la responsabilidad conjunta del Comité Tripartito OEA/CEPAL/BID.

La CEPAL, en colaboración con el DOAT, ha cumplido también una amplia tarea de formación de personal técnico en estas materias a través del Programa de Capacitación en Problemas de Desarrollo Económico. Las dos actividades citadas adquirirán nuevas dimensiones una vez que entre en funcionamiento, durante el presente año, el Instituto Latinoamericano de Desarrollo, gracias a los recursos adicionales aportados por el Fondo Especial de las Naciones Unidas y por el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el terreno de la formulación de programas y proyectos de inversión también han cumplido una importante labor el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, debiendo destacarse además la labor de capacitación de este último a través del Instituto de Desarrollo.

Dentro del amplio programa de asistencia técnica que desarrolla la OEA en América Latina conviene señalar, por su alta significación, los que tienden a dilucidar algunos de los problemas institucionales y estructurales más serios de la economía latinoamericana. Es el caso del estudio sobre estructura y el funcionamiento de los sistemas tributarios latinoamericanos y del estudio sobre la Reforma Agraria en América Latina. Ambos se realizan bajo la responsabilidad del

Comité Tripartito OEA/CEPAL/BID, con la colaboración del Programa Tributario de la Universidad de Harvard en el primer caso, y de la FAO en el segundo.

El Fondo Especial de la Naciones Unidas, por su parte ha permitido, en varios países de la región, la realización de estudios sobre un problema de gran trascendencia, el de los transportes, y en relación con un aspecto de enorme significación futura, el inventario y evaluación de los recursos naturales.

Finalmente, están siendo abordados igualmente los problemas relacionados con la mano de obra y su capacitación técnica, así como el tema más genérico de las relaciones entre la educación y el desarrollo económico. Conviene mencionar a propósito de estos temas la celebración el próximo mes de Marzo de la Conferencia que tendrá lugar en Santiago sobre Educación y Desarrollo Económico y Social, la próxima reunión del Grupo de Trabajo para mano de obra calificada en América Latina, bajo los auspicios de CEPAL, OEA, OIT, FAO y UNESCO, así como del CIME.

En relación con éstas y otras formas de asistencia técnica, convendría que el Seminario aportara elementos de juicio para señalar posibles maneras de elevar su eficacia particularmente en aspectos relacionados con los problemas de la planificación. Entre éstas podría incluirse la conveniencia de que los países prepararen programas globales de asistencia técnica destacando sus necesidades prioritarias también en función de los requisitos y objetivos del desarrollo económico y social de cada país.