

CP/5
OEA
Santiago de Chile
26 de febrero de 1962

Alianza para el Progreso

CONSULTAS SOBRE PLANIFICACION DEL DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL

NOTA DE LA SECRETARIA

El adjunto documento "Los problemas inmediatos de la planificación y la Alianza para el Progreso", preparado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, resume las discusiones de mesa redonda que sobre ese tema se celebraron en Washington, en la sede de la OEA en diciembre de 1961, por representantes de los países americanos y de la CEPAL y el BID, y que fueron sin duda un antecedente del Seminario Latinoamericano de Planificación que acaba de celebrarse en Santiago de Chile y de la presente reunión. La Secretaría considera por ello que debe distribuirse, a título informativo, a los señores delegados.

/RESUMEN DE



RESUMEN DE LA DISCUSION DE LA MESA REDONDA
SOBRE LOS PROBLEMAS INMEDIATOS DE LA PLANIFICACION
Y LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Enero de 1962

UNION PANAMERICANA
Secretaría General, Organización de los Estados Americanos
Washington, D.C.



RESUMEN DE LAS DISCUSIONES DE LA MESA REDONDA SOBRE
"LOS PROBLEMAS INMEDIATOS DE LA PLANIFICACION Y
LA ALIANZA PARA EL PROGRESO"

- Director de debates: Sr. Jorge Sol Castellanos, Secretario Ejecutivo del CIES
- Secretario técnico: Sr. Walter Sedwitz, Director del Departamento de Asuntos Económicos de la Unión Panamericana
- Relatores: Mr. Louis O. Delwart, Jefe de la Unidad de Planeamiento y Programación de la Unión Panamericana
- Sr. Armando Cassorla, Consejero de la Subsecretaría de Asuntos Económicos y Sociales de la Unión Panamericana
- Invitados Especiales: Sr. Raúl Prebisch, Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Comisión Económica para la América Latina
- Sr. Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo

Participantes:

- Sr. Roberto de Oliveira Campos, Embajador del Brasil ante el Gobierno de los Estados Unidos
- Sr. Alfonso Patiño, Delegado Titular y Jefe de la Delegación de Colombia en la reunión Extraordinaria del CIES al Nivel de Expertos
- Sr. José Rafael Oreamuno, Embajador de Costa Rica en el Consejo de la OEA
- Sr. Israel Talavera Palomino, Delegado suplente de Cuba en la Reunión Extraordinaria del CIES al Nivel de Expertos
- Sr. Walter Muller, Embajador de Chile ante el Consejo de la OEA
- Sr. Humberto Díaz, Gerente General de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile
- Sr. Germánico Salgado, Director Técnico de la Junta de Planificación y Coordinación Económica, República del Ecuador
- Sr. Stanley Avalos Miranda, Jefe Interino del Departamento de Política Económica, República de El Salvador
- Sr. Raúl Reina Rosal, Coordinador de Ministerios, República de Guatemala

/Sr. Teodoro

- Mr. Teodoro Moscoso, Assistant Administrator for Latin America, U.S. Agency for International Development
- Mr. William B. Turnage, Office of Inter-American Regional Economic Affairs, Department of State
- Mr. John P. Hoover, Special Assistant to the Assistant Secretary of State
- Mr. Milton Barrall, Deputy Assistant Secretary, Bureau of Inter-American Affairs, U.S. Department of State
- Sr. Carlos Humberto Matute, Secretario General del Consejo Nacional de Economía de Honduras
- Sr. Mario Ramón Beteta, Gerente del Banco de Mexico
- Sr. David Samudio, Director General de Planificación de la Presidencia de la República de Panamá
- Sr. Guillermo Chapman Fabregá, Economista, Departamento de Planificación, Panamá
- Sr. José Antonio Mayobre, Embajador de Venezuela en el Consejo de la OEA

Se convocó una Mesa Redonda especial para examinar el tema "Los Problemas Inmediatos de la Planificación y la Alianza para el Progreso". Las discusiones tuvieron lugar durante la mañana y la tarde del día 4 de diciembre de 1961 y no tuvieron carácter oficial.

El señor Jorge Sol dio comienzo a la reunión con una exposición en que esbozó a grandes rasgos el tema de la Mesa Redonda. La Carta de Punta del Este no sólo se interesa en los programas de desarrollo a largo plazo, sino también en los programas de plazo corto y de alta prelación. Estos programas habrán de tener una importancia decisiva para organizar el esfuerzo planificador y para que los pueblos de América Latina obtengan en el futuro inmediato resultados tangibles en ese terreno.

La Alianza ha cumplido ya una primera etapa: el período de emergencia de sesenta días. La experiencia del Programa no ha sido por entero satisfactoria debido en parte a una preparación inadecuada y a ciertas interpretaciones equívocas sobre su significación. Por lo tanto, parece sumamente necesario que en los dos años próximos se formulen programas de corto plazo bien concebidos. El eje central de esos programas podrían ser los presupuestos de inversión y, en su preparación, los países podrían contar con el asesoramiento de la Nómina de Expertos.

/El doctor

El doctor Sedwitz examinó la preparación de un presupuesto de inversión en dos años como un mecanismo de planificación a corto plazo. Hizo notar que la elaboración de presupuestos de inversión es esencialmente un método para clasificar y presentar los gastos del sector público según funciones. Ello tiene la ventaja de establecer un procedimiento sistemático de planificación, que permite la asignación de prioridades a proyectos concretos y el estudio de su interrelación y de ayudar en la adopción de decisiones acerca de las fuentes de financiamiento. El presupuesto de inversión, por supuesto, debe apoyarse en una amplia gama de medidas económicas para alcanzar sus objetivos. No es un fin en sí mismo, sino más bien un medio de poner en actividad la planificación económica a corto plazo.

A continuación el doctor Sedwitz procedió a analizar los distintos tipos de información que se necesitan para la preparación de un presupuesto de inversiones y sugirió agrupar funcionalmente los gastos. El presupuesto de inversión no requiere cambio alguno en la presentación del presupuesto fiscal, pero hace necesaria una nueva estimación de los rubros presupuestarios. Podría en realidad tomar la forma de un "presupuesto paralelo". Hay que resolver difíciles problemas conceptuales para determinar cuáles son los gastos de capital. Sin embargo, dada la necesidad de formular un programa a corto plazo, la presentación técnicamente perfecta de un presupuesto de gastos de capital debería subordinarse a su preparación urgente.

I. Integración de los programas de corto y de largo plazo

1. El presupuesto de inversión y su relación con el programa de dos años

El concepto de presupuesto de inversión y su relación con programas de corto plazo fue el primer tema que se abordó en la discusión. El Dr. Mayobre subrayó que el presupuesto de inversión no garantiza la planificación económica, pues ésta requiere además el establecimiento de prioridades. El Sr. Salgado, aunque encuentra muy útil el concepto de presupuesto de inversión, manifestó su preocupación por las dificultades con que podría tropezarse para lograr una ejecución y un control adecuados de un presupuesto-programa.

La importancia de llevar adelante rápidamente una política de incentivos económicos - aun cuando sea sin contar con un presupuesto de inversión o con un plan completo - fue señalada por el Sr. Herrera, quien se refirió al éxito experimentado en Chile al dar estímulo a nuevas industrias de exportación a través de una política de ese tipo.

El Sr. Díaz manifestó su deseo de subrayar dos importantes limitaciones de los presupuestos de inversión o de los programas de dos años: una, las restricciones físicas que impone la necesidad de terminar el trabajo en marcha; la otra, las restricciones institucionales a que

/obligan determinados

obligan determinados requerimientos, como por ejemplo la asignación de fondos para proyectos concretos. Esas limitaciones restringen de manera importante la libertad de acción de los planificadores. Como resultado de ello, los programas de dos años no son en realidad mucho más que una continuación de las labores ya en marcha.

Hubo consenso en que los programas a corto plazo podrían partir de un presupuesto de inversión que luego cabría referir a la economía en su totalidad. Esto significa que la política fiscal, la monetaria y la de incentivos - comprendidas las tarifas - tendrían que considerarse juntamente con el presupuesto de inversión. Se opinó que las medidas tomadas en ese sentido podrían contribuir al éxito del presupuesto de inversión y ayudar además a la consecución de amplios objetivos en el sector privado.

La planificación es un proceso continuo y cabe esperar un progreso gradual a lo largo del período de diez años. Se estuvo de acuerdo en que los Comités Ad hoc podrían ser consultados por aquellos países que están en la etapa de elaborar sus presupuestos de inversión, así como en que los países podrían contar con la cooperación del Comité Tripartito para superar sus dificultades técnicas.

2. La necesidad de un esfuerzo sectorial. El Sr. Díaz hizo hincapié en la necesidad de un enfoque sectorial en la planificación. La evaluación de proyectos tiene dos aspectos: el juicio de cada proyecto según sus propios méritos, y la relación del proyecto en cuestión con el sector económico a que corresponde. Los méritos de un proyecto determinado se ofrecen con frecuencia a una luz diferente cuando se ha estudiado en el contexto de su propio sector. Por lo tanto, los estudios sectoriales de la economía son una etapa indispensable en la evaluación competente de proyectos.

El Dr. Campos apoyó el enfoque sectorial en el caso del Brasil, aun cuando manifestó sus dudas acerca de la validez de los programas nacionales. El Dr. Prebisch reconoció la necesidad de llevar a cabo planes sectoriales pero subrayó el hecho de que no deberían olvidarse de los planes nacionales. En los países más pequeños la tarea de elaborar esos planes es menos compleja probablemente que en el caso del Brasil.

El Sr. Herrera señaló que la necesidad de planes sectoriales debía verse en relación con los estatutos de los organismos de financiamiento, pues deseaba prevenir a los participantes contra la creencia de que un programa general de un país daría acceso automáticamente al financiamiento internacional.

Hubo acuerdo general en que debía ponerse el acento cada vez más en los estudios sectoriales en profundidad.

/3. El problema

3. El problema de equilibrar los proyectos sociales y los económicos. Se prestó atención por varios participantes a los problemas que ofrece lograr un adecuado equilibrio entre los proyectos sociales y los proyectos de significación económica directa. Según el Sr. Herrera, existe la impresión bastante generalizada de que son excesivos en su número los proyectos sociales que han sido presentados desde la Conferencia de Bogotá y de que a muchos de ellos no se les ha prestado la consideración cuidadosa que requieren. Su posición es la de que este punto de vista carace en alto grado de fundamento. Los proyectos de este género estuvieron muy escasos de fondos antes de Bogotá, pero cabe confiar en que se logrará establecer el necesario equilibrio entre los proyectos sociales y económicos. El Sr. Moscoso se mostró en favor de que hubiera una proporción sustancial de proyectos sociales e hizo notar que muchos de ellos habían sido ya aprobados por el organismo a que pertenece.

Hubo algún desacuerdo entre los participantes sobre si la tarea de preparar proyectos sociales era más compleja que la de elaborar proyectos en el campo económico. Sin embargo, hubo consenso en que era arbitraria la diferencia entre los dos tipos de proyectos y en que muchos proyectos sociales ejercían un impacto estimulante sobre la economía.

4. Forma de asegurar financiamiento inmediato a los proyectos. Los participantes mostraron también interés en el problema de asegurar el financiamiento durante el período de preparación de los presupuestos de inversión y los programas de corto plazo. Hubo unanimidad entre los participantes en el sentido de que el financiamiento de proyectos viables no se interrumpiera durante el período de preparación y revisión de esos programas.

5. La duración de programas de largo plazo. Los participantes discutieron brevemente sobre la duración de programas de largo plazo. El Sr. Matute manifestó su preocupación por el requisito de planificación en un período de diez años que aparece en la Carta de Punta del Este, y señaló su preferencia por programas de mediano plazo, o sea de cinco o seis años. El Dr. Sol explicó que, aunque la Carta fijaba metas de diez años en campos como la educación y la salud, el mecanismo mismo de la planificación quedaría librado a cada país. Todo país tendrá libertad para preparar sus planes de largo plazo durante los años que crea más conveniente. Hubo unanimidad a este respecto.

6. Programas de dos años como período de adiestramiento para los programas a largo plazo. Al concluir la discusión sobre el tema de la integración de los planes a corto y a largo plazo, el Dr. Sol Subrayó que se podría sacar mejor partido del período de dos años si se utilizara para establecer bases sólidas de una planificación en profundidad en años ulteriores. A este respecto, señaló que no podría llevarse a cabo una planificación eficaz por expertos que trabajasen por separado. Es verdaderamente crucial la necesidad de estudios de pre-inversión en

/campos como

campos como la aerofotogrametría y el análisis de suelos. Es indudable que los gastos de preinversión habrán de constituir una parte importante de los gastos de inversión del sector público en los próximos dos años. Existen ya varias fuentes de financiamiento de estudios de preinversión, principalmente el Fondo Especial de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y, a veces, el Gobierno de los Estados Unidos. Son los países latinoamericanos los que deben tomar la iniciativa para hacer mejor uso de estos fondos, cosa que no han venido haciendo en el pasado.

El Dr. Sol apuntó además que el adiestramiento del personal necesario para realizar los planes a largo plazo y la capacitación de estadísticos, son también campos en que se va a requerir un esfuerzo masivo en los dos próximos años, si es que se quiere asegurar el éxito de los programas de largo plazo. Pareció haber en la reunión amplio consenso sobre estos puntos.

II. Organismos de planificación y su relación con el resto de la administración

La función adecuada de un organismo nacional de planificación y su relación con el resto de la administración constituyó el tema siguiente de las discusiones. El señor Díaz analizó la experiencia de Chile con la Corporación de Fomento (CORFO), organismo autónomo que actúa al nivel subministerial. El arreglo hecho en su país tiene la ventaja de sacar del terreno político al organismo planificador y ello ha dado más estabilidad a su dirección y a su personal. Sin embargo, el organismo mencionado ha encontrado dificultades para obtener la cooperación de todos los sectores de la economía, y, contrariamente a lo que se esperaba, a veces ha sido más fácil lograr la cooperación del sector privado que la de algunos organismos gubernamentales. En relación con este tema, el Dr. Campos indicó que es difícil coordinar el trabajo de planificación de los organismos estatales y federales.

La reunión no llegó a un acuerdo acerca del papel de un organismo de planificación y de su relación con los otros departamentos del Gobierno.

III. Asistencia técnica en la formulación de los planes a corto plazo

1. Coordinación de la asistencia. Se discutió el problema de coordinar los esfuerzos de asistencia técnica, y hubo un amplio acuerdo sobre el hecho de que la coordinación es todavía imperfecta y de que la duplicación de esfuerzos sigue constituyendo una dificultad. Se sugirió que los países mejorasen su mecanismo de coordinación mediante la centralización de sus peticiones de asistencia, siguiendo, por ejemplo, la pauta trazada por Chile, país en que esas peticiones se hacen a través de la CORFO. Los participantes estuvieron contestes en reconocer que el Comité Tripartito ha sido ya eficaz en el sentido de coordinar las peticiones de asistencia técnica sometidas a las tres organizaciones regionales.

1. Véase el Apéndice

/2. Cantidad y

2. Cantidad y tipo de asistencia. Los participantes no se pusieron de acuerdo sobre si es en general suficiente la cantidad de asistencia técnica que sus países reciben en la actualidad. El Sr. Samudio expresó que su país está experimentando dificultades en conseguir la cantidad de asistencia técnica que necesita. Por el contrario, el Sr. Díaz señaló que en Chile el problema es más bien lograr absorber plenamente la cantidad de asistencia técnica que recibe ya. Chile está recibiendo más asistencia técnica que la que se puede absorber utilmente, excepción hecha de la que se le da en materia de ingeniería en varios campos concretos. El Sr. Salgado manifestó que su país no tiene ya necesidad urgente de expertos en programación general, pero que sí necesita especialistas en agricultura, expertos que se requieren en general por lapsos de tiempo no mayores de seis meses. El Sr. Prebisch manifestó que, según su criterio, los expertos en programación general son todavía necesarios en gran escala en América Latina. Es escaso el personal de que se dispone y ello hace más difícil proporcionar a los distintos países expertos en esta materia que puedan residir en aquéllos el tiempo requerido. En muchos casos es necesario poner el personal de asistencia técnica a la disposición de varios países vecinos en forma simultánea.

Parece que hubo consenso general en el hecho de que, mientras una mayoría de los países requiere todavía asistencia en programación general, las necesidades futuras habrán de concentrarse cada vez más en diversos campos muy especializados y de carácter técnico.

3. Relación entre el experto extranjero y el país que lo recibe. Se consideró muy importante establecer una buena relación entre el experto extranjero y el país en que trabaja. El consenso general fue que el papel del experto era ayudar al país a preparar sus proyectos o sus programas, y no el de preparar proyectos o programas independientes. El Sr. Sol se manifestó de acuerdo inmediatamente en que los expertos estaban al servicio de los países, pero señaló que el organismo que los envía debe estar seguro de que los informes oficiales de los expertos no contienen nada ofensivo para el gobierno huésped ni recomendaciones que sean incompatibles con los mandatos del organismo internacional. Esto requerirá una especie de supervisión del trabajo del experto.

4. El sector rural: Un área de grave deficiencia. Al concluir la discusión sobre las necesidades de asistencia técnica, el Dr. Sol manifestó que la reforma agraria, el desarrollo de la comunidad, y en general, el sector rural constituyen campos en que son particularmente graves las deficiencias. México es el único país latinoamericano con larga experiencia en esta materia y esa experiencia puede ser valiosa para otros países. También podrían aprovecharse las experiencias de la Italia meridional, de Israel y del Japón. El Sr. Salgado se mostró de acuerdo con el Dr. Sol en que la observación directa de las experiencias mexicana, italiana, israelita, y japonesa puede ser muy valiosa para el personal de alto nivel. A niveles técnicos más bajos, como por ejemplo el de la tasación de tierras, debe pensarse en la conveniencia de organizar

... 8 ...

cursos en América Latina con el fin de crear un grupo de personal capacitado. Pareció existir amplio acuerdo sobre estos comentarios.

IV. La planificación regional y el apoyo de la opinión pública

Se señaló que los problemas de planificación regional y los de conseguir el apoyo de la opinión pública para el plan de un país guardan estrecha relación. El Sr. Díaz manifestó que llevar el plan nacional de desarrollo a las provincias es una manera particularmente eficaz de demostrar a las comunidades locales los beneficios tangibles que pueden derivarse de un programa o de un proyecto. Este enfoque ha mostrado ser muy eficaz para ayudar a conseguir apoyo popular hacia un plan. En Chile se han constituido comisiones provinciales con representantes de los sectores público y privado, que han hecho escuchar su opinión en la preparación y ejecución del plan. Esas comisiones han sido un poderoso instrumento para educar a sectores importantes de la población sobre las ventajas de la planificación. El Sr. Herrera destacó el hecho de que en Colombia el interés activo y los conocimientos de los hombres de negocios y de los economistas han sido con frecuencia muy útiles para inducir a la Junta Nacional de Planificación a reforzar sus métodos de análisis.

Hubo consenso en que atraer a los diversos elementos representativos de la comunidad para que ayuden en la formulación del plan es un método eficaz de conseguir la cooperación del país en la etapa de su ejecución.

Conclusiones

Los participantes de la Mesa Redonda llegaron unánimemente a un acuerdo sobre tres puntos importantes:

1. Un presupuesto de inversión de dos años es un instrumento útil para poner en marcha a corto plazo la planificación. Sin embargo, el presupuesto de inversión debe complementarse con un "marco de planificación" y con una política de incentivos destinada a estimular las actividades del sector privado.

2. Además de revisar los planes a corto plazo y los presupuestos de inversión, los Comités Ad hoc de la Nómina de Expertos pueden ser consultados por los países latinoamericanos en las fases preliminares de la preparación de esos planes o de esos presupuestos.

3. Los planes a corto plazo deben guardar relación con los objetivos de largo plazo de la economía. Por lo tanto, una tarea importante en el período de dos años es fortalecer los cuadros administrativos y mejorar las bases estadísticas que se requieren para la planificación a largo plazo.

/APENDICE

APÉNDICE

Resumen de los comentarios del Sr. Díaz acerca de la experiencia de Chile con un organismo autónomo de planificación 1/

El Sr. Díaz analizó la experiencia de Chile con la Corporación de Fomento (CORFO), organismo técnico autónomo de Planificación que actúa al nivel subministerial. Este tipo de arreglo es diferente de aquellos otros — más comunes en América Latina — en que el consejo o junta de planificación tiene sus oficinas en la Presidencia de la República.

La experiencia de la CORFO abarca un período de veintidos años y ahora son ya por completo evidentes las principales ventajas del enfoque de un organismo autónomo intentado en Chile. La ventaja más importante ha sido mantener a la CORFO por completo apartada de la política. Ello ha permitido que su dirección y su personal trabajen en condiciones de independencia para investigar y de estabilidad en sus puestos. La debilidad del organismo autónomo ha residido en que se ha hecho más difícil obtener la cooperación de todos los sectores en la preparación del plan. El sector privado se ha mostrado en general cooperativo, pero algunos de los organismos gubernamentales se han mantenido renuentes a prestar su colaboración.

Hace unos cuantos meses se ha creado un nuevo comité, en parte para asegurar una mejor cooperación entre los organismos, pero sobre todo para vigilar la ejecución del plan. Esta "Comisión de Planificación de la Economía y de Reconstrucción" (COPERE) actúa al nivel ministerial. Sus funciones principales son la aprobación del plan y la vigilancia de su ejecución. La CORFO es la secretaria del Comité y continúa teniendo a su cargo la preparación del plan y su ejecución de detalle.

En los años últimos se ha prestado creciente atención a los aspectos regionales del plan. Se han constituido comités provinciales a fin de obtener para él apoyo popular. La COPERE se ha hecho cargo de la coordinación de las actividades en las provincias, en tanto que la CORFO actúa como secretaria técnica de los comités provinciales. Estos comités están compuestos por representantes de los sectores público y privado e incluyen grupos sindicales y empresarios. Están desempeñando un papel muy útil en la obtención del apoyo de la opinión pública para la planificación. Asimismo toman parte en la supervisión de la ejecución de los programas en sus provincias respectivas.

1/ Este resumen de la experiencia chilena se presenta en forma separada porque sirve para ilustrar determinados aspectos administrativos de la planificación que pueden resultar de interés para los participantes en la Mesa Redonda. (Véase supra la sección II.)

La opinión pública chilena ha respaldado muy bien el esfuerzo de planificación. Ello se ha debido en parte a la especialmente rápida y cuidadosa evaluación hecha por la CORFO de las consecuencias económicas del terremoto de mayo de 1960. Desde ese momento los comités provinciales han hecho mucho en el sentido de mantener vivo el interés de todos los sectores de la población en el esfuerzo planificador y en su mejor ejecución.