



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/AC.58/6
Abril de 1966

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Comité Plenario
11º período de sesiones
Santiago de Chile, 10 al 12 de mayo de 1966

EVOLUCION Y ORIENTACIONES DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Nota del Director General

INDICE

	<u>Página</u>
<u>Introducción</u>	1
<u>I. La Evolución</u>	3
1. El Instituto y la planificación en América Latina al comienzo de esta década	3
2. Diversificación de las investigaciones	5
3. Amplitud del programa de capacitación	8
4. La asesoría del Instituto y sus nuevas modalidades	10
5. La integración del desarrollo industrial	11
<u>II. Las Orientaciones</u>	12
1. Integración y equilibrio de los campos que cubre el Instituto	12
2. Los campos de actividad	15
a) El programa de capacitación	15
b) La asesoría	16
c) Las investigaciones	17
d) El programa industrial	18

INTRODUCCION

La acción que ha realizado el Instituto desde su creación ha coincidido con el surgimiento de un gran número de necesidades derivadas de la decisión adoptada por los gobiernos en Punta del Este en el sentido de conducir sus políticas económicas con base en planes y programas. Algunas de esas necesidades eran ya conocidas en el momento en que se iniciaron en América Latina los esfuerzos generalizados de planificación. Otras han sido puestas de manifiesto por el propio avance de la planificación, cuyo concepto y modalidades de aplicación han tenido que adaptarse a necesidades particulares latinoamericanas. El esfuerzo continuado y persistente que los países han venido llevando a cabo desde 1961, ha constituido una tarea ardua, pues se ha tratado no de un intento de introducir técnicas modernas ya conocidas, sino de un proceso de creación de métodos y experiencias propias.

Las actividades del Instituto han estado enmarcadas y orientadas por ese conjunto de circunstancias complejas y, en algunos aspectos, rápidamente cambiantes. Las tareas que ha realizado desde la fecha de su creación han sido reseñadas periódicamente y sometidas al Consejo Directivo y a la CEPAL durante sus reuniones. Se ha analizado así en detalle la forma en que el Instituto ha ido haciendo frente a las necesidades que en el campo de la planificación se presentan en América Latina. Ha podido de esa manera apreciarse como en esos primeros cuatro años fue preciso ampliar el programa de capacitación para hacerlo llegar a la totalidad de los países latinoamericanos. El Consejo Directivo y la propia CEPAL han estado conscientes de la medida en que los cursos del Instituto han absorbido inicialmente una parte considerable de la actividad de su personal, y del modo en que esa tarea formativa se ha ido ajustando crecientemente tanto a los problemas y características de cada país como a los elementos fundamentales de las políticas de desarrollo que se persiguen en América Latina. Todo ello ha conducido a un crecimiento de las actividades de capacitación, orientándolas a crear el núcleo técnico básico necesario

para el establecimiento de la planificación en los países.

Se han reseñado asimismo las tareas de asesoramiento y su evolución desde las primeras modalidades empleadas en 1962 y 1963 hasta la constitución de un grupo de asesores regionales que se estableció en 1965 como parte integral del Instituto y presta ya servicios a los gobiernos. Simultáneamente se iniciaron y fortalecieron las investigaciones que han sido emprendidas tanto en el campo social como en el económico si bien en escala todavía insuficiente, pero en campos elegidos como los más significativos desde el punto de vista de la planificación y del desarrollo. No cabe dudar que a pesar de esas actividades, connotadas en lo general por su rápida expansión y por el intento de profundizar en la realidad y dar sentido práctico a las tareas de planificación, hay vacíos importantes en sectores claves de ese mismo proceso.

El último informe elaborado por el Instituto y presentado al Consejo Directivo en diciembre de 1965 es un intento de apreciar y describir en detalle la marcha del Instituto en sus primeros años de actividad. El propósito de esta nota es de índole diferente. Se ha creído útil presentar ahora un examen que identifique las tendencias principales, de orden más general, que ya se van manifestando en las actividades del Instituto y que permiten apreciar sus orientaciones, tal como han ido gestándose en estos primeros años. Por ello, la atención se centra aquí en los rasgos característicos de las actividades del Instituto y en la explicación del sentido que éstas han ido tomando conforme a las atribuciones que le fueron señaladas en la resolución 220 (A.C.52) de la CEPAL que lo creó y en las orientaciones que le ha ido proporcionando el Consejo Directivo en sus reuniones semestrales. Por consiguiente, las páginas que siguen deben considerarse como un ensayo de interpretación de las actividades del Instituto que se han dado a conocer también en otro documento al Comité Plenario de la CEPAL en su undécimo período de sesiones. (Véase E/CN.12/AC.58/8.)

I. LA EVOLUCION

1. El Instituto y la planificación de América Latina al comienzo de esta década

Los problemas y tendencias que surgieron en América Latina hacia el comienzo de la presente década determinaron que en materia de planificación se hicieran necesarios un nuevo impulso y una acción más deliberada y sistemática. Se había logrado mucho hasta entonces en la identificación de los principales obstáculos al desarrollo económico y en el sentido de vincular la acción a un esquema de pensamiento global, así como de ahondar en el diagnóstico de la realidad latinoamericana mediante los estudios económicos por países.

La CEPAL pudo contribuir a ese avance merced a la intensa labor de investigación realizada y al conocimiento de los problemas latinoamericanos que habían proporcionado sus estudios de desarrollo, la formulación de técnicas de planificación global y sectorial, y detenidos análisis del proceso de industrialización y del papel del sector externo en las economías periféricas. Esos elementos juntos resultaron en orientaciones concretas para la estrategia del desarrollo. El estudio del deterioro de la relación de precios del intercambio y del estrangulamiento externo llevó a formular - como punto clave de aquella estrategia - un planteamiento de crecimiento hacia adentro basado en la industrialización y en la sustitución de importaciones. Simultáneamente se aclararon las consecuencias que aparejaba la industrialización en otros sectores - sobre todo en el agrícola - y los cambios básicos que tal proceso suponía en términos de la distribución del ingreso, la tecnología y la ampliación de los mercados internos. El análisis del proceso mismo de la industrialización y la persistencia del estrangulamiento externo - entre otros factores - configuraron a su vez las bases para una política de desarrollo planificado que pronto condujo a la CEPAL a asesorar a los gobiernos en ese materia y a ampliar y diversificar el programa de capacitación que había emprendido desde 1952.

Las tareas que le fueron confiadas posteriormente al Instituto suponían la continuación de la labor llevada a cabo por la CEPAL en ambos campos - el asesoramiento y la capacitación - y la prolongación de sus ideas a través

de investigaciones vinculadas con el proceso de planificación de América Latina. Al tomar el Instituto responsabilidades en estos campos, muchos países latinoamericanos que perseguían su desarrollo dentro de un esquema de sustitución de importaciones y rápida industrialización, se enfrentaban con numerosos problemas, nuevos en unos casos y heredados en otros de épocas anteriores. La formulación de planes globales había contribuido a impulsar la instalación de mecanismos de planificación, pero estos, que eran en su mayoría incipientes, no tenían en cuenta muchos de los sectores de la economía y no disponían de instrumentos concretos para la ejecución de la política económica. Por otro lado, la ausencia de un tratamiento explícito de la problemática social restaba realismo y profundidad a los planes. La diversa fortuna que alcanzó en su aplicación la política de industrialización y comercio exterior, las cambiantes situaciones internacionales y los efectos de factores extraeconómicos en el proceso del desarrollo, determinaban a su vez la necesidad de efectuar un análisis retrospectivo de la evolución socioeconómica latinoamericana que permitiera orientar la estrategia a seguir frente a las nuevas condiciones.

Todo ello vino a darse en el preciso momento en que se generalizaba en América Latina el establecimiento de mecanismos de planificación, hecho que impuso crecientes necesidades tanto de personal capacitado como de asesoría e investigación que contribuyeran a perfeccionar el proceso planificador mismo y a definir nuevas políticas de desarrollo. Esas necesidades fueron distintas en su naturaleza a las que antes se habían enfrentado, por varias consideraciones, pero sobre todo porque la planificación coincidía ahora con movimientos de opinión tendientes a realizar profundos cambios y porque su acción quedaba vinculada también a los recién emprendidos esfuerzos de integración económica de América Latina.

Rebasada en varios países la fase de instalación de los organismos de planificación, la formulación misma de los planes permitió precisar aún más la deficiente distribución del ingreso, el fenómeno del desempleo y el debilitamiento de la sustitución de importaciones como principal factor dinámico del crecimiento económico, así como otros obstáculos al desarrollo

/que constituyen

que constituyen objeto central de todo esfuerzo de planificación. Además de estos problemas, que hacen a la sustancia de la planificación económica y social, aparecieron otros relacionados con la falta de mecanismos e instrumentos que permitan reducir la distancia entre los grandes planteamientos de los planes y la ejecución concreta de las políticas económicas de corto plazo; al mismo tiempo se ponían de manifiesto nuevas necesidades, como la escasez de proyectos de inversión en que concretar los planes, y el hecho, por ejemplo, de que los programas de mejoramiento social se llevarán adelante sin una vinculación adecuada con los objetivos de largo plazo del desarrollo económico.

La configuración de las tareas de planificación en los términos que acaban de esbozarse requirió muy pronto en la vida del Instituto un esfuerzo sistemático de apertura de sus actividades hacia campos y problemas que - aunque identificados y analizados muchos de ellos ya por la CEPAL - no habían sido objeto todavía de la experiencia planificadora en América Latina. Puede afirmarse que esta apertura ha sido la principal característica del Instituto y connota todas sus actividades en los años iniciales de su acción.

2. Diversificación de las investigaciones

El programa de investigaciones del Instituto subraya su preocupación central en temas sobre el desarrollo y la planificación, referidos a problemas y posibilidades de las economías latinoamericanas que sólo han venido a percibirse en forma aguda en la última década y a los que se está volviendo ahora la atención de los planificadores. De otro lado, abordan cuestiones y asuntos sociales que todavía no han sido incorporados a la teoría del desarrollo latinoamericano con el sistema y rigor requeridos.

En relación con lo primero cabe destacar, por ejemplo, que mientras el desarrollo de América Latina supone el requerimiento cada vez más acentuado de la integración regional, los planes se orientan en forma aislada hacia las propias economías nacionales. Ello exige un esfuerzo de pensamiento y clarificación en lo que se refiere a las relaciones entre los planes de desarrollo y la integración latinoamericana. De otra parte, la

/ejecución de

ejecución de los planes ha hecho evidente que los métodos de que se dispone en la actualidad son insuficientes para orientar la acción, y que es necesario complementar las técnicas de programación global con instrumentos que vinculen el desarrollo de largo plazo con las políticas y las metas de corto plazo. En esta materia, y en colaboración con el gobierno de un país latinoamericano, se han iniciado ensayos de aplicación de una técnica para determinar medidas de política de corto plazo en función de objetivos de más largo alcance, y, por otra parte, se empieza a trabajar con el Banco Central en el campo de la programación financiera.

La investigación sobre integración económica se ha llevado sobre dos líneas. La primera consiste en aportar métodos para hacer técnicamente factible la vinculación antes señalada. La segunda se propone apreciar el crecimiento que América Latina podría tener con base en las posibilidades adicionales que ofrecerían determinadas políticas de desarrollo integrado, con el objeto de que los países tengan en cuenta esa nueva perspectiva al fijar su política de desarrollo. Uno de los resultados más significativos que se han obtenido hasta este momento ha sido la determinación de los efectos que podría tener un programa regional de sustitución de importaciones en la reducción del déficit comercial previsible en el conjunto de América Latina. ^{1/}

En un plano mucho más amplio, los problemas y tendencias económicas que se señalaron al principio de esta nota han impulsado al Instituto a iniciar una revisión sistemática de las características que ha adquirido el proceso de desarrollo en América Latina. Se trata de continuar el análisis que emprendió la CEPAL desde años atrás, introduciendo en él algunos elementos nuevos, en un intento de esclarecer todavía más la interdependencia que guardan los fenómenos de inflación, desequilibrio externo y fiscal, industrialización, distribución del ingreso y otros, a la luz del cambio estructural que viene experimentando la región merced a

^{1/} Sobre estos temas véanse los documentos La integración económica y los planes de desarrollo y Efectos de un programa regional de sustitución de importaciones sobre la brecha del sector externo de América Latina.

la influencia de la política de desarrollo y de otras variables y factores socioeconómicos. Esta investigación, que responde a la necesidad de dar a la planificación contenido realista y orientaciones adecuadas, se nutre en gran medida de las experiencias que el Instituto está recogiendo sobre el terreno en los distintos países en que presta sus servicios de asesoría.^{2/}

Por lo que toca a las investigaciones relativas a las condiciones sociales del desarrollo, se ha buscado concentrar la atención en aquellos temas que la transformación social de América Latina sugiere como más significativos. Aun en los períodos de más alto crecimiento, el desarrollo de la región se efectúa en general sin que varíen apreciablemente las precarias condiciones sociales que afectan la continuidad del desarrollo latinoamericano. Enfrentadas a esa situación, las investigaciones hechas en aspectos sociales del desarrollo se han venido concentrando tradicionalmente en los campos de la salud, la educación y la vivienda, todos ellos de reconocida trascendencia en cualquier proceso de cambio de las condiciones de vida y merecedores, por lo tanto, de consideración y estudio por parte de los organismos que tienen a su cargo la planificación. El Instituto no se ha sustraído a ese deber.

Con todo, el principal esfuerzo en lo que se refiere a estas investigaciones consiste en introducir el enfoque de lo social en el estudio del proceso de desarrollo en su misma dimensión económica. En otros términos, se trata de ver cómo, en el desarrollo, la estructura productiva, el funcionamiento del sistema económico y el mecanismo de adopción de decisiones constituyen parte integrante de lo social, dependen del comportamiento y de las aspiraciones de determinados grupos y a la vez ejercen un efecto dinámico en la transformación de la estructura social. Para los fines propuestos, es menester analizar la forma en que actúan las fuerzas sociales que pueden favorecer o limitar el cambio en cada una de las situaciones características que se intenta precisar. Los estudios se han centrado en

^{2/} Esta investigación continúa la que ya se ha publicado en un texto preliminar sobre Desarrollo Económico y que se utiliza en los cursos del Instituto.

aquellos grupos e instituciones susceptibles de impulsar a la sociedad hacia el desarrollo y, como punto de partida para realizarlos, se han tomado hasta ahora los empresarios, las organizaciones obreras y el Estado en sus conexiones con este proceso.

La preocupación en cada uno de los temas apuntados es la misma: ¿qué papel han desempeñado esos grupos o instituciones en el movimiento de desarrollo tanto en la fase dinámica de la sustitución de importaciones como en aquellos casos en que ésta tiende a agotarse? ¿Qué perspectiva de acción se les plantea hacia el futuro y qué posibilidades ofrece la estructura social y política de los distintos países para alcanzar los objetivos que se han propuesto? ^{3/}

Todas estas investigaciones de alcance más general se conciben como un esfuerzo conjunto y conducente a la integración mayor posible del análisis de lo económico con el análisis de lo sociológico, de modo que avancen en forma convergente sobre ambos planos para llegar a una interpretación más completa y amplia del proceso de desarrollo.

3. Amplitud del programa de capacitación

La evolución del programa de capacitación se caracteriza también por una apertura hacia nuevos campos y hacia sectores concretos de la planificación. Desde el primer año en que el Instituto lo tuvo a su cargo, se consideró necesario introducir cursos especializados en materia de planeamiento educativo y de planificación de la salud. Más recientemente se han organizado el curso de planificación de la vivienda y el de desarrollo económico y planificación destinado a dirigentes sindicales. ^{4/} Esta última experiencia encierra singular significación, pues ha permitido iniciar el contacto con grupos a los que se reconoce una acción decisiva

^{3/} Los planteamientos preliminares de estas investigaciones figuran en el documento El proceso de desarrollo de América Latina (una tentativa de interpretación sociológica).

^{4/} Véanse los prospectos de los cursos respectivos y especialmente el del Curso Básico de Planificación.

en el éxito de los planes de desarrollo, aunque de momento estén alejados de los procesos planificadores en casi todos los países de América Latina. Ha quedado así abierto un diálogo con determinada zona de la opinión latinoamericana, diálogo que se había limitado fundamentalmente hasta ahora al sector público de los países, y que se proyecta proseguir en el futuro para incluir el sector empresarial.

Otra línea de actividad ha sido la colaboración que se ha comenzado a prestar a las escuelas de economía de las universidades.^{5/} A diferencia de las demás actividades del programa, orientadas todas a la formación de planificadores, se pretende actuar aquí en un plano más amplio y general. Lo que se persigue es examinar conjuntamente con las universidades la necesidad de introducir reformas en los planes de estudio vigentes en la actualidad para las disciplinas económicas. Dentro del nivel académico que es indispensable mantener, esas reformas tienden a dar a la formación de profesionales una orientación práctica y técnica más acorde con las necesidades del desarrollo económico.

Al tiempo que se avanza en estas actividades nuevas, el programa de capacitación ha registrado un gran aumento tanto en la cantidad de profesionales que reciben adiestramiento como en el número de países en que se dictan cursos o de que proceden los participantes. También se ha intensificado la especialización de los cursos lo mismo en el campo de la planificación económica que en el de los sectores sociales. Baste señalar que el programa comprende en 1966 el Curso Básico de Planificación, cuatro cursos especiales (educación, vivienda, salud, y desarrollo económico y planificación para dirigentes sindicales) y diez cursos intensivos en los países, con alrededor de 700 becarios en total.

El programa se nutre en parte de los resultados y la experiencia de las labores que el Instituto lleva a cabo en materia de asesoría y de investigación, con objeto de elevar el nivel técnico de los cursos y dar a su contenido mayor actualidad y una visión más cercana y completa de los

5/ La primera de estas experiencias se recoge en el documento Colaboración con la Escuela de Economía y Administración de la Universidad de Concepción (INST/43) en el que se exponen las modalidades de la colaboración prestada y se reproduce una síntesis del nuevo plan de estudios adoptado.

problemas de América Latina. Las modificaciones cualitativas y cuantitativas que se le han introducido reflejan la preocupación constante del Instituto de adaptar esta función docente a las cambiantes condiciones de la planificación económica y social. La instalación de mecanismos planificadores en casi todos los países latinoamericanos supuso de inmediato una mayor demanda de personal técnico; el avance de las tareas de planificación representó en seguida nuevas necesidades de personal de un tipo cualitativamente distinto en cuanto al nivel y al grado de especialización de los conocimientos; la política de integración económica introdujo también requerimientos específicos que van siendo abordados en los cursos; por último, la naturaleza interdisciplinaria del proceso de desarrollo no sólo ha incidido en los aspectos teóricos de los cursos, sino que ha hecho también necesario vincular las técnicas de planificación, en cuanto a su aplicación práctica, con elementos que caen en el campo de análisis sociológico y cultural de las realidades nacionales.

4. La asesoría del Instituto y sus nuevas modalidades

Al igual que se ha señalado en materia de investigación y capacitación, en las labores de asesoría del Instituto se han dado también las características de apertura, expansión de programas y adopción de técnicas nuevas, pero con rasgos especiales que conviene esbozar aquí.

En primer lugar, a partir de 1961 se hizo sentir simultáneamente en muchos países una creciente demanda de este tipo de servicios. Por otra parte, los estudios y análisis nacionales que se realizaron pusieron de manifiesto la problemática particular del desarrollo de los países, y el consiguiente requisito de actuar en cada caso conforme a esas características peculiares. Además, con el propósito de avanzar hacia la instalación de mecanismos planificadores se emprendieron tareas de asesoría en materias especiales como la que se presta ahora en promoción de proyectos y desde antes en los campos presupuestario y fiscal.

En una primera fase los trabajos se orientaron fundamentalmente hacia la preparación de planes de desarrollo en un determinado número de países ya servidos por los grupos asesores que habían establecido el Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL y las Naciones Unidas; pero escapaban a la atención

del Instituto experiencias valiosas de planificación que se estaban haciendo en otras repúblicas en que no había grupos asesores. Por otro lado, la asesoría y la planificación habían avanzado en la definición de las estrategias de desarrollo y de las políticas correspondientes, pero sin que en general ello trascendiera de modo pleno en la fase de ejecución. Se vió entonces la necesidad de ir orientando crecientemente las actividades de asesoría hacia el diseño de sistemas de planificación, hacia la aplicación misma de los planes y hacia la formulación de programas anuales de operación que den vigencia real a los planes de largo plazo que ya se han elaborado.

Todo ello requirió un cambio en el mecanismo de asesoría del Instituto y se ha crado así un tipo nuevo de asistencia a los gobiernos sobre la base de un equipo técnico permanente y susceptible de seguir con mayor agilidad el curso de ejecución de los planes, tener una visión directa de los problemas de la planificación en cada caso, y aprovechar simultáneamente las experiencias de muchos países en la orientación de su actividad.

Desde hace años se ha venido realizando una profunda tarea de investigación y capacitación en el campo de los proyectos. El Instituto ha iniciado - en colaboración con el BID - un programa de asesoramiento a los países en esta materia con el que se persigue satisfacer notorias necesidades. Esta nueva actividad se ha orientado en dos direcciones: creación de mecanismos de promoción de proyectos y vinculación de los mismos con los planes generales y sociales de desarrollo.

5. La integración del desarrollo industrial

El Instituto viene cooperando con la CEPAL y el BID en un programa conjunto de integración del desarrollo industrial. Se están realizando estudios e investigaciones sobre la industria latinoamericana con el objeto principal de aportar los elementos de juicio que se requieren para programar la integración económica regional en el sector manufacturero.

A este respecto, se han analizado ya las industrias siderúrgica y del aluminio, de celulosa y papel, de máquinas-herramientas y textiles, y se adelantan investigaciones sobre las industrias de fertilizantes, de álcalis sódicos, petroquímica y varias ramas mecánicas, entre otras. Los antecedentes que en esta forma se están poniendo a disposición de los países no sólo representan una aportación a los trabajos de las entidades de integración latinoamericana, sino que sirven también de elementos de orientación para la programación industrial nacional.

II. LAS ORIENTACIONES

1. Integración y equilibrio de los campos que cubre el Instituto

Fue cometido inicial del Instituto averiguar las necesidades actuales de la planificación, precisar conforme a ellas el papel que le corresponde desempeñar en América Latina y perfilar así las orientaciones que rigen su acción. La labor emprendida podrá conducir en fases ulteriores a buscar nuevas áreas de actividad, pero no cabe anticipar que sea esa la línea principal a seguir. Por el contrario, la tarea central del Instituto en los próximos años radicará fundamentalmente en integrar las experiencias y conocimientos que se deriven de los distintos campos que ya se cubren, interpretarlos en su conjunto y obtener de ahí nuevas guías para la política de desarrollo y su ejecución.

Ese esfuerzo de síntesis habrá de desdoblarse en varios plenos. En los campos de la investigación básica, tanto en lo social como en lo económico, obligará a la formulación de interpretaciones integradas. Ello es esencial a los fines de una planificación que persigue el cambio estructural. De este nivel de síntesis deberán surgir otros enfoques que conformen el sentido y resultados de las actividades de investigación y capacitación más directamente vinculadas con la práctica de la planificación. En función de todo ello cabe esperar que pueda lograrse la mayor eficacia de la asesoría y de los instrumentos concretos para la ejecución de la política de desarrollo.

Además de esta orientación central de las actividades del Instituto, hay otra, vinculada con ella, que reside en la modalidad con que se llevan a cabo los diferentes trabajos. Desde su iniciación se concibió al Instituto conformado por tres programas sustantivos: investigación, asesoría y capacitación. Lo que connota dicha modalidad es la interrelación que se busca entre esos tres programas y que rebasa los límites de la mera coordinación. En efecto, las actividades de asesoría captan los problemas tal y como se van presentando en los países y contribuyen así a definir los campos de la investigación, y ésta, una vez traducida en resultados, puede

incorporarse a la temática de la capacitación y revertirse nuevamente a la asesoría. Gran parte de las áreas nuevas que se han abordado en los programas de capacitación y de investigación desde 1962 corresponde a aquellas que surgieron con la práctica de la asesoría. Son ejemplo de ello la apertura hacia nuevos sectores, las primeras experiencias en materia de ocupación y calificación de la mano de obra, la inclusión de cursillos relativos a problemas de financiamiento, política monetaria e integración económica regional y el nuevo enfoque de la cátedra de técnicas de planificación.

En muchos de estos campos son bien conocidas las deficiencias y necesidades de la planificación. Sin embargo, no se incorporen como temas de enseñanza a los cursos hasta que no se logra un pensamiento sistemático y vinculado a la problemática del desarrollo latinoamericano y a su planificación. Como es natural, constituye excepción la enseñanza que se imparte sobre temas de índole conceptual e instrumental. Esta línea, que ha sido en el pasado característica bien definida de las actividades de capacitación, se pretende que siga siendo una de sus orientaciones rectoras, aunque evidentemente obligue a limitar la expansión de la enseñanza y a dejar de momento fuera sectores o aspectos concretos.

Una tercera orientación que habrá que acentuar en el futuro tiende a establecer un equilibrio adecuado entre las actividades principales del Instituto. A principios de 1962 había una concentración manifiesta en las tareas de capacitación, derivada de la propia fuerza del programa que había venido llevando a cabo la CEPAL. Por su parte, la asesoría sólo abarcaba un corto número de países y un reducido tiempo de los profesionales del Instituto y no se había emprendido aún la investigación de carácter sistemático.

Los esfuerzos hacia el logro de ese equilibrio quedan revelados por lo que toca a la asesoría con la constitución de un equipo permanente y con el crecimiento de sus actividades, que abarcan ya doce países. El incremento de la investigación se desprende por sí sólo de los temas que se están abordando en el Instituto y que se exponen en páginas anteriores. El programa de capacitación, que también se ha expandido considerablemente,

lo ha hecho sin embargo a un ritmo menor y ello ha redundado en acercarse al objetivo de equilibrio que se persigue. Con todo, es necesario acentuar e intensificar aún más una armoniosa proporción entre las tres actividades principales del Instituto.

El programa de capacitación se encuentra a un nivel de actividad cuya expansión ha de proceder principalmente de la ampliación y perfeccionamiento de las áreas que ya son objeto de enseñanza; y un esfuerzo intenso de ampliación se anticipa para la asesoría. Sin embargo, dentro de ese contexto general de expansión, es evidente que el posible avance de las tareas dependerá de lo que se haga en el área de la investigación. Debe observarse que los progresos más significativos en capacitación y asesoría se han logrado en aquellos campos que fueron objeto de investigaciones de fondo, y muchas veces durante un largo tiempo. En aquellos sectores en que el conocimiento no ha podido avanzar suficientemente - por ejemplo, los problemas de la tecnología y el empleo, y los fenómenos de distribución del ingreso, entre otros de similar importancia - la acción de planificación se encuentra limitada y se requieren investigaciones que rebasen las ya encaradas al nivel carácter teórico general y aporten resultados directamente utilizables en los procesos de planificación.

Se ha pretendido también establecer otro tipo de equilibrio de actividades en lo que atañe a su contenido en lo social y en lo económico. En materia de planificación económica es donde se habían registrado los mayores avances y sobre ellos se ha seguido y se sigue trabajando. En cambio, lo social no había sido enfocado suficientemente. Dadas las responsabilidades del Instituto en este campo, es menester esclarecer el papel de lo social en el fenómeno de desarrollo de América Latina y llevar ese conocimiento hasta un punto en que pueda ponerse en juego junto con los instrumentos, técnicas y procesos de la planificación económica.

El aumento del componente social en las actividades del Instituto se ha experimentado sobre todo en el campo de las investigaciones y en ciertos aspectos de la capacitación, alcanzándose así un primer grado de equilibrio, insuficiente todavía. La incorporación de lo social a la perspectiva y a la práctica de la planificación será otra de las orientaciones características en la acción futura del Instituto.

Este conjunto de tareas presupone su vinculación con otros núcleos que participen en la investigación y en la acción práctica en campos muy diversos. Se mencionan después las relaciones y contactos logrados por el Instituto con un gran número de organismos internacionales y nacionales, pero debe reconocerse que se requieren un mayor intercambio intelectual y un conocimiento más amplio de experiencias concretas no sólo de América Latina, sino también de otras regiones. El Instituto seguirá esta línea de acción como una necesidad básica de su programa.

2. Los campos de actividad

a) El Programa de Capacitación

Estas orientaciones generales pueden expresarse con un mayor grado de concreción si se refieren ahora a las distintas actividades del Instituto. En materia de capacitación se está alcanzando un máximo cuantitativo. Se prevé la continuación de las actividades a este alto nivel, pero será preciso introducir cambios dentro de la estructura misma del programa para ajustar su rendimiento a las necesidades concretas de la planificación en América Latina.

Aun conservando sus características centrales, en el Curso Básico de Planificación del Desarrollo, que se dicta anualmente en Santiago de Chile, habrá que prestar creciente atención a los problemas que plantea la planificación de corto plazo. Esto implicará ampliar o reorientar el contenido de algunas materias, empleando para ello los resultados de investigaciones que se están realizando. Por otra parte, es necesario considerar la posibilidad de ampliar el número de especialidades que se dictan. Actualmente se imparten en forma alternada siete especialidades, pero quedan sectores o áreas importantes sin cubrir todavía.

Las actividades formativas del Instituto han estado inspiradas por los requerimientos de la planificación y se ha puesto acento especial en los aspectos técnicos de la misma y en los problemas de desarrollo. La experiencia ha indicado que la instalación y perfeccionamiento de mecanismos y procesos de planificación, en su sustancia, exigen en forma creciente conocimientos que es difícil impartir durante el corto tiempo que duran los cursos. Para remediar ésto, se ha previsto retener por períodos más

/prolongados a

prolongados a los alumnos que han mostrado mayor aptitud. Ello permitirá vincularlos al nivel de trabajo con el esfuerzo que realiza el Instituto y al mismo tiempo hacer más completos sus conocimientos teóricos.

Los cursos intensivos han llegado ya a casi todos los países de América Latina. El esfuerzo futuro deberá acentuar su creciente especialización en función de las características y avances que guarde la planificación de cada país. En este sentido, se estima que una de las tareas del Programa de Capacitación consistirá en precisar, conjuntamente con los organismos correspondientes de los países, el grado de especialización y el objetivo de esos cursos, según el caso. De otro lado, los cursos especiales, que han abarcado hasta este momento la planificación de los sectores sociales (vivienda, educación y salud), además del destinado a los dirigentes sindicales, podrán extenderse a otras áreas. Por ejemplo, es patente la conveniencia de tomar contacto con los grupos empresariales.

Finalmente, la colaboración con universidades latinoamericanas, iniciada ya con dos escuelas de economía, será también objeto de atención preferente por parte del Instituto y para ello se buscarán nuevas modalidades y formas de acción. Es indudable que las estrechas relaciones con los medios académicos de América Latina - aparte del interés que tienen en sí mismas - darán alcance mayor a los esfuerzos del Instituto en el campo de la capacitación.

b) La asesoría

Los requerimientos de asesoría han venido cambiando en su índole e intensidad en los últimos años. Se ha reseñado ya la ampliación y diversificación de la asesoría que presta el Instituto. Con todo, lo que se ha hecho continúa siendo insuficiente. De una parte, el paso de la fase de formulación de planes a la etapa de su ejecución plantea necesidades concretas a nivel operativo, que no han podido cubrirse en forma adecuada. Desde un punto de vista técnico, la falta de planes anuales operativos constituye el mayor impedimento para la ejecución de la política económica y social. De la misma manera, son bien conocidas las consecuencias que acarrea la escasez de proyectos sobre el cumplimiento de las metas de

desarrollo. Existen otros muchos problemas - por ejemplo, la urgencia de que los sistemas estadísticos nacionales se ajusten a las necesidades planificadoras - en los que tampoco se ha podido avanzar en la medida necesaria. El Instituto se propone actuar con intensidad durante los próximos años en esos aspectos operativos de la planificación.

En un orden más general de ideas, hay dos necesidades principales que procurarán cubrirse en el futuro. De un lado, las derivadas de la integración económica; de otro, las que resultan del sentido de transformación social a que aspiran los planes. Estos dos campos son nuevos para la asesoría y su avance irá coordinado con el que se logre en la investigación respectiva.

Por otra parte, se robustecerán las nuevas modalidades de asesoría, particularmente en las que se prestan en campos concretos, tales como la ya iniciada con algunos gobiernos sobre el modelo de decisiones de política económica, planificación sectorial e instrumentos de ejecución. También cabe prever que las primeras experiencias realizadas en materia de promoción de proyectos, en colaboración con el BID, puedan extenderse a otros países.

c) Las investigaciones

Las investigaciones más ambiciosas conllevan naturalmente un largo plazo. Sin embargo, se ha tendido a ordenar los resultados parciales que se van logrando y las hipótesis alcanzadas en interpretaciones preliminares, de modo que se puedan aplicar simultáneamente al estudio de casos y a la comprobación y enriquecimiento de los datos. Por un lado, ello permitirá referir el alcance de la indagación teórica a situaciones y problemas reales de los países que se analizan. Por otro, las preocupaciones que surjan de la investigación - aún las más teórico-generales - se podrán incorporar al cuadro de ideas utilizables en la asesoría y en los cursos.

Esta forma de conducir la investigación parece especialmente provechosa en aquéllas que buscan una interpretación más completa del fenómeno del desarrollo en América Latina, o de alguno de sus aspectos concretos. Tal es el caso, por ejemplo, de la investigación sobre planificación e integración económica, que se ha iniciado como un intento metodológico de vincular ambos

procesos. De ahí se derivó la necesidad de evaluar algunas de las consecuencias principales que en lo económico tendría el referido esfuerzo de integración, y de analizar la medida y formas en que el conjunto de América Latina podría superar el déficit comercial previsible. Se impone ahora llevar ese análisis general al nivel de países para disponer de criterios más aplicables en materia de planificación y, al mismo tiempo, medir el esfuerzo de sustitución de importaciones que cada país tendría que realizar dentro de un marco de equilibrio en el desarrollo del área.

Un segundo grupo de investigaciones se realiza en estrecha vinculación con las funciones docentes y ha llevado a la elaboración de textos y manuales. Este tipo de estudios ha constituido una actividad permanente del Instituto y ha sido la base para abordar nuevas especialidades y campos de trabajo en el Programa de Capacitación. A través de esos textos, se ha logrado trascender apreciablemente en los medios universitarios y profesionales de América Latina el pensamiento que se está elaborando en el Instituto. La tarea principal será ahora organizar esta actividad en forma tal que sea posible expandirla en el grado requerido y darle además la difusión más eficaz y amplia.

d) El programa industrial

En los trabajos futuros del programa conjunto INSTITUTO/CEPAL/BID en materia de integración del desarrollo industrial estará presente una doble preocupación. Por una parte, tales trabajos - además de profundizar en los sectores ya analizados - deberán extenderse al mayor número posible de sectores, a fin de que en el proceso de integración económica haya un equilibrio de conveniencias entre países con distinta dotación de recursos y diversas aptitudes para el desarrollo industrial. Se llegaría así a disponer de elementos fundamentales para elaborar la estrategia más adecuada de la integración industrial latinoamericana. Se espera así ir colocando en manos de las entidades de la integración aquellos antecedentes técnicos y económicos que son necesarios para el éxito de los esfuerzos integracionistas en el campo de la industria de América Latina.

En la sección I de este informe se describe a grandes rasgos - y sin entrar en informaciones detalladas sobre los distintos programas e investigaciones, que pueden encontrarse en otros documentos - la evolución del Instituto en sus primeros años de vida. En la sección II se esbozan las líneas generales de las orientaciones para su etapa futura, asentadas en la obra realizada y el camino ya hecho. No hubiera podido avanzarse con la rapidez que se ha logrado ni se podrían ensanchar los campos abordados hasta ahora, si al conocimiento de la realidad económica y de los problemas de la planificación de América Latina - enriquecido por un conjunto de colaboraciones con otros organismos - no se hubiera unido también el conocimiento especializado que estos poseen respecto a los principales sectores de la actividad económica y social. Ello ha sido posible merced a la estrecha colaboración que el Instituto recibe - y que se complace en señalar aquí como muy efectiva y valiosa - de la CEPAL, la OIT, la FAO, la UNESCO, el FMI, la CMS, el UNICEF y la Dirección de Operaciones y la Junta de Asistencia Técnica, en el campo de las Naciones Unidas, y del BID, la OEA, la OSP en el de las organizaciones interamericanas, así como de algunos organismos nacionales y privados como la AID y la Fundación Ford y Resources for the Future Inc., por citar sólo algunos ejemplos.

El Instituto ha establecido contactos y relaciones técnicas con numerosos organismos y centros de estudios en países latinoamericanos, y ha llevado adelante el mismo tipo de acercamiento con otras instituciones y organismos de alcance mundial - la UNCTAD, por ejemplo - o nacional de fuera de América Latina, principalmente en Europa, así como con los institutos de planificación de otras regiones.