



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL: E/CN.12/518
27 de abril de 1959

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES
CATALOCADO

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Octavo período de sesiones
Panamá, mayo de 1959

ASESORAMIENTO Y ASISTENCIA A LOS GOBIERNOS
EN LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

Durante los últimos diez años los gobiernos latinoamericanos han estado prestando cada vez mayor atención a la necesidad de formular programas de desarrollo a fin de acelerar el crecimiento económico mediante la elevación de las tasas de ahorro e inversión y la distribución más eficaz de los recursos. El concepto de programación y los instrumentos que se emplean para llevar a cabo los programas de desarrollo varían entre los países, pero hay objetivos así como medidas y aplicaciones concretas que son comunes a todo tipo de programas. Su principal objeto es establecer un orden de prelación para las inversiones y la producción expresado en función de metas preliminares. Esas metas pueden limitarse a proyectos concretos - por ejemplo, aumentar en una cantidad determinada, en el transcurso de cierto número de años, los medios de transporte y las fuentes de energía (electricidad, petróleo, carbón) -- o pueden ser más generales y amplias, como el establecimiento y la ampliación de industrias básicas (hierro y acero, industrias químicas, petróleo, etc.), el fomento de la producción alimenticia y la provisión adecuada de viviendas, transporte y energía. No obstante, en general, el concepto de programación se refiere a programas nacionales que abarquen todos los sectores de la economía, con metas basadas en una tasa de incremento del producto nacional que es dable alcanzar y en variaciones de la demanda de productos individuales resultantes del aumento del ingreso por habitante.

Ha habido alguna confusión con respecto a la finalidad de establecer metas y a los métodos para fijarlas. Se suele pensar que se trata de objetivos inalterables y que para lograrlos es necesaria una vigorosa intervención estatal en casi todos los sectores y actividades de la economía. En realidad, en los países poco desarrollados en que predomina la iniciativa privada - como en América Latina, los programas son necesariamente flexibles y provisionales; la finalidad de la programación no es planificar y fiscalizar las inversiones y otras actividades de las industrias o de los agricultores particulares, sino más bien crear las

/condiciones e

condiciones e incentivos para ampliar aquellas ramas de la agricultura y la industria que deben acelerar su producción a fin de lograr un desarrollo equilibrado en concordancia con las posibilidades de la economía. Además, los programas deberán revisarse todos los años para ajustarlos a las variantes condiciones y tendencias económicas. El programa y sobre todo las metas se basan en primera instancia sobre las proyecciones del crecimiento económico. Las proyecciones no son pronósticos acerca de la forma en que toda la economía o sus sectores se desarrollarán, sino instrumentos de análisis que permiten a las autoridades públicas y al sector privado prever el rumbo que tomará la economía en distintas condiciones y estimar el orden de magnitud de las variaciones de la demanda y de la estructura económica. Los programas formulados a partir de un diagnóstico realista de la situación, de los problemas actuales y de las perspectivas de crecimiento permiten establecer órdenes de prelación para las inversiones y pueden servir como guía racional de la producción. El análisis de la situación actual y las proyecciones del crecimiento también ayudará a definir con mayor precisión los problemas concretos a que habrá que hacer frente. Por ejemplo, para mantener determinada tasa de crecimiento en un período de diez años, las proyecciones podrán indicar la necesidad de que la producción industrial aumente a más del doble al final de ese período. Esto, a su vez, dará una estimación burda de la cantidad de mano de obra capacitada adicional que se requiere y de la ampliación de los medios de formación profesional necesarios para eliminar el déficit actual y satisfacer la demanda creciente.

Si el programa está bien concebido, su última etapa deberá consistir en la preparación de proyectos individuales que correspondan a las prioridades establecidas. Tales proyectos, a su vez, generarán inversiones en la agricultura, la industria y los servicios esenciales. El sector público desempeñará una función esencial en el planeamiento de proyectos, porque la inversión en el sector público es la que permite levantar la infraestructura de la economía y, de coordinarse con la inversión en el sector privado, dará un impulso adicional a la demanda y la producción. La experiencia muestra que con demasiada frecuencia los proyectos de inversión pública se improvisan o se preparan

/aisladamente, de

aisladamente, de tal suerte que significan un mal aprovechamiento de los recursos y contribuyen poco, directa o indirectamente, a la productividad del conjunto de la economía. En el peor de los casos, esas inversiones mal dirigidas producen deformaciones en el sector privado. Si el capital abundara y los gobiernos contaran con una adecuada capacidad de tributación y crédito, podrían proyectarse las inversiones en riego, transporte, energía, recursos hidráulicos, sanidad y otros servicios colectivos, así como en educación y asistencia técnica, para satisfacer todas las necesidades de una población y de una economía crecientes. Pero los fondos públicos disponibles para la inversión, sobre todo en los países poco desarrollados, suelen ser mucho menores que las necesidades. Por lo tanto, uno de los primeros objetivos de todo programa de desarrollo deberá ser el establecimiento de un orden de prelación para las inversiones públicas con el cual se satisfagan los requisitos mínimos de capital básico social, en función de las necesidades concretas de la industria y la agricultura.

Los otros medios con que cuenta el gobierno para llevar a cabo el programa son los instrumentos de orden fiscal, monetario, de comercio exterior y cambiario. Si éstos se coordinan con una política global de inversiones, tanto para el sector público como el privado, pueden ser decisivos para determinar la orientación y la tasa de desarrollo económico. La política fiscal puede alterar la distribución del ingreso, la tasa de ahorro y la composición de los gastos públicos. También puede tener importantes repercusiones indirectas en el uso de la tierra, en el tipo de industria que se fomenta y en el nivel general de instrucción. La política crediticia y los demás instrumentos monetarios son de primordial importancia sobre todo para crear un mercado de capitales y un clima de confianza en condiciones de relativa estabilidad. La protección aduanera, por otra parte, desempeña una función directa no sólo como estímulo a la industrialización, sino también en cuanto influye en la estructura de la producción industrial. Si se aplica mal puede producir graves deformaciones - sobre todo al fomentar los monopolios -, pero si se emplea como instrumento de un programa global coherente puede ayudar a elevar al máximo la productividad mediante la mejor distribución de los recursos que puede basarse en las condiciones de un mercado interno competitivo.

Una de las principales ventajas de un programa nacional de desarrollo económico estriba en que tiende a obligar a las autoridades a considerar estos distintos aspectos de la política económica desde el punto de vista de su armonía recíproca en función de los objetivos generales. Por sí solo, esto ayudará al logro de un mayor grado de coordinación tanto en la política como en el programa.

Es requisito esencial para la preparación de un programa de desarrollo nacional y de proyectos concretos contar con personal capacitado, no sólo en los organismos especializados de programación o fomento sino también en los departamentos ejecutivos y administrativos y en las secretarías de estado. Aunque se ha progresado mucho en la formación profesional de economistas y otros especialistas en los últimos años, todavía hay grandes deficiencias en la mayoría de los países latinoamericanos. El Programa de Capacitación CEPAL/DOAT en materia de Desarrollo Económico ha sido muy útil para la solución gradual de este problema. No obstante, los gobiernos sienten la necesidad de una asistencia más directa para la formación de personal en el servicio de los organismos de programación, así como de asesoramiento sobre problemas de desarrollo económico. Esto se aprecia cada vez con mayor claridad a través de la serie de solicitudes que reciben la CEPAL y la DOAT de parte de los gobiernos en virtud de la resolución 137 (VII) aprobada por la Comisión en 1957.

La DOAT y la CEPAL han podido hasta ahora atender estas solicitudes en forma muy limitada. La principal razón de ello es que lo que se necesita no es un solo asesor económico que vaya al país por un tiempo relativamente corto, sino un grupo experimentado de economistas especializados en este campo que puedan ayudar directamente a los funcionarios y economistas gubernamentales en los distintos sectores de la economía, en la programación general y en la preparación de la política económica. Recientemente la CEPAL y la DOAT han estado explorando la posibilidad de crear un grupo especializado permanente con tal finalidad. Como un primer paso en este sentido, la secretaría de la CEPAL, en cooperación con la DOAT, está prestando este tipo de asistencia al gobierno de Colombia. Un grupo de seis economistas, tres de ellos de la secretaría de la CEPAL, han sido enviado a ese país.

/La experiencia

La experiencia ha de mostrar si es más eficaz este método de ayudar a los gobiernos en materia de desarrollo económico. Si así fuera, el grupo actual podría ampliarse gradualmente a fin de prestar asistencia a otros países que la han solicitado. En general, el grupo podría ayudar a capacitar a los economistas en los métodos de análisis y proyecciones del crecimiento económico, con especial referencia al establecimiento de prioridades y a una política de inversión pública encaminada a estimular la producción en sectores o ramas de actividad económica en que necesita acelerarse a fin de lograr una tasa más elevada de incremento del producto nacional. En estrecho contacto con las autoridades y especialistas gubernamentales, el grupo podrá dar asesoramiento y asistencia para mejorar o establecer organismos de programación (incluso la capacitación del personal) y a adaptar las prácticas presupuestarias a las necesidades de la política de desarrollo económico y a los programas de inversión pública. Como parte integral de esta asistencia, el grupo podría colaborar con los economistas gubernamentales en la preparación de estudios sectoriales y de programación, sobreentendiéndose que dicho grupo no llevaría a cabo ningún estudio por su propia cuenta.

Para cumplir estas funciones, una de las principales tareas del grupo sería transformar el concepto actual del programa como documento estático, que rápidamente pierde actualidad, al del programa como proceso continuo de revisión y adaptación. El enfoque previsto permitirá también la creación de un núcleo de economistas capacitados que podría ampliarse gradualmente y constituiría un personal permanente que llevara a cabo las investigaciones y análisis básicos que necesita el gobierno para formular su política económica.