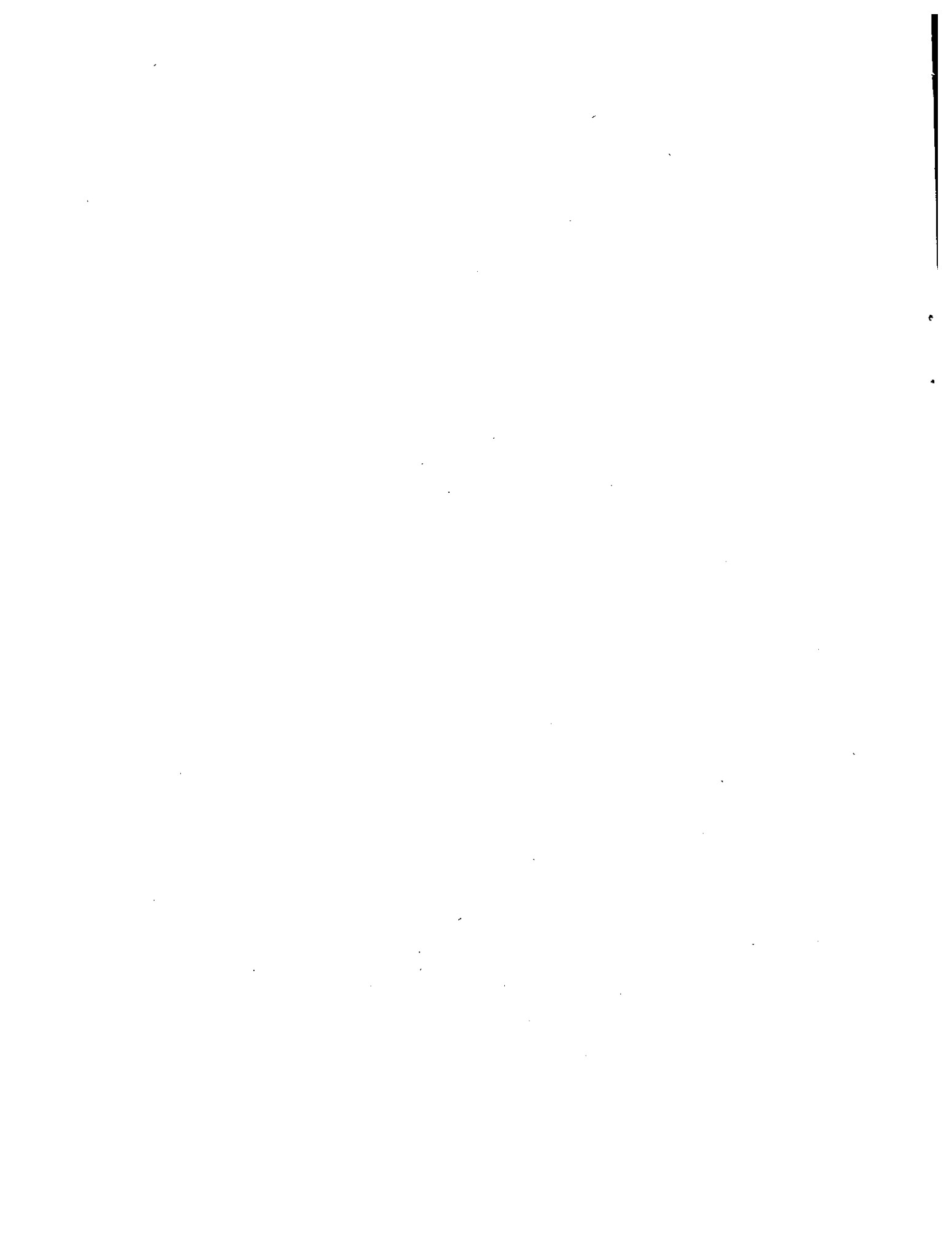


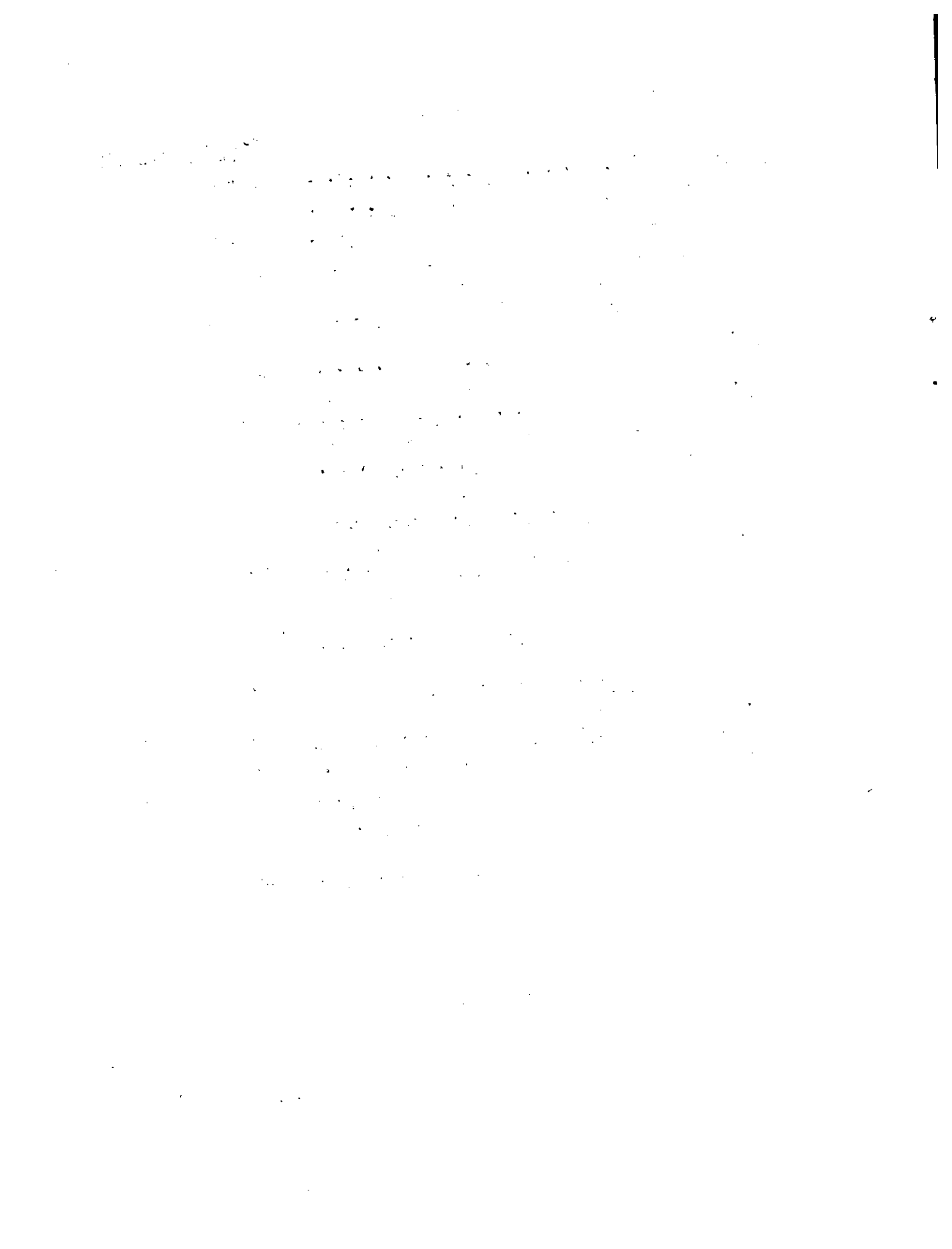
INFORME PROVISIONAL SOBRE LOS RESULTADOS DEL SEMINARIO
LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION

Nota editorial. El presente texto es todavía provisional y está
siendo sometido a cambios de fondo y presentación.



INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
I. Introducción	1 - 10	1
II. Principales resultados del Seminario	11 - 99	4
1. Alcance de la acción a corto plazo	14 - 20	5
2. Carácter de los planes de corto plazo	21 - 27	7
3. Necesidad de participación nacional en los objetivos de desarrollo	28 - 30	9
4. La política económica y social y los planes de corto plazo	31 - 36	10
5. El equilibrio entre inversiones sociales y económicas	37 - 48	12
6. Formas de evaluación de las necesidades totales de inversión	49 - 52	15
7. Las modalidades de la asistencia financiera internacional	53 - 62	16
8. Los problemas de preparación y evaluación de proyectos específicos	63 - 74	19
9. La organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes de desarrollo	75 - 83	23
10. El papel de los presupuestos de inversión pública	84 - 89	25
11. Las necesidades de cooperación técnica internacional	90 - 95	26
12. Consideraciones finales	96 - 99	27
Anexo I. Lista de Participantes	-	29
Anexo II. Temario	-	31
Anexo III. Lista de documentos distribuidos en el Seminario	-	36



I. INTRODUCCION

1. El presente informe resume las actividades del Seminario Latinoamericano de Planificación, celebrado en Santiago de Chile, en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) del 17 al 24 de febrero de 1962, bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la propia CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
2. La reunión tuvo por objeto examinar y discutir las experiencias adquiridas por los países latinoamericanos en materia de planificación del desarrollo económico y social, a fin de promover e intensificar las tareas que se han comprometido a emprender los gobiernos en virtud de la Carta de Punta del Este. En vista de la necesidad de traducir cuanto antes en hechos prácticos los compromisos y propósitos de dicha Carta, el Seminario prestó particular atención al análisis de los trabajos más urgentes que plantea la formulación, preparación y ejecución de planes de corto plazo, así como a algunos de sus aspectos técnicos más importantes.
3. Los trabajos del Seminario se abrieron, sin ceremonia oficial alguna, el lunes 19 de febrero de 1962 con una exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, quien hizo un planteamiento general de los problemas que iban a discutirse y señaló la importancia que sus deliberaciones podían tener para el desarrollo de América Latina dentro del marco de la nueva política de cooperación internacional.
4. Asistieron al Seminario treinta y siete expertos, ocho de los cuales eran los miembros de la Nómina recientemente designada por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) para la evaluación de los planes de desarrollo,^{1/} doce eran técnicos de amplia experiencia en las tareas de planificación económica y social, catorce eran técnicos de las secretarías de la OEA, la CEPAL y el BID, y tres, expertos de otros organismos. En el anexo I de este informe puede encontrarse la lista completa de los participantes.

^{1/} El noveno experto, señor Gonzalo Robles, no pudo concurrir al Seminario por enfermedad.

5. Enviaron observadores al Seminario la Oficina Sanitaria Panamericana, la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) del Gobierno de los Estados Unidos, y la Misión Económica de los Estados Unidos en Chile. (Véase de nuevo el anexo I.)

6. Debe hacerse constar que los expertos invitados especialmente por los organismos patrocinantes de la reunión participaron en sus deliberaciones a título enteramente personal y que los puntos de vista que mantuvieron respondían a sus convicciones y opiniones particulares sin que necesariamente reflejaran las de los gobiernos de sus países o de las instituciones a las que prestan sus servicios.

7. El Seminario designó Presidente al señor Raúl Sáez y Relator al señor Manuel Noriega Morales. Como Secretario de la reunión actuó el señor Benjamín Hopenhayn.

8. Las deliberaciones de la reunión se sujetaron al siguiente temario, que se ofrece aquí en forma condensada.^{2/}

I. Planteamientos básicos sobre la acción a corto plazo

1. Qué sentido debe tener la acción a corto plazo
2. Qué exigencias plantea una acción de esa naturaleza
3. Las exigencias externas
4. Los proyectos económicos y sociales en un plan a corto plazo.

II. Contenido y metodología de los planes de corto plazo

1. El marco general de referencia para la orientación de los planes
2. El programa de inversiones
3. El programa de política económica.

III. Los problemas, la organización y mecanismos administrativos para la preparación y ejecución de los planes

1. La organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes
2. El papel de los mecanismos de inversión pública
3. Los problemas de la preparación de proyectos específicos de inversión.

IV. La asistencia técnica y financiera internacional para la formulación de programas y proyectos.

^{2/} En el anexo II del informe se ofrece su texto completo. /9. Aunque

9. Aunque la discusión de los temas se llevó a cabo en las sesiones plenarias del Seminario, hubo necesidad de designar diversos grupos de trabajo para formular conclusiones en relación con determinados tópicos.. Los resultados de la labor de esos grupos se reflejaron en algunos documentos de trabajo,^{3/} y se han incorporado a la parte sustantiva de este informe de manera resumida.

10. En las páginas que siguen - preparadas por el Relator del Seminario con el auxilio del personal técnico de la Secretaría - se recogen las principales ideas expuestas en la reunión y los resultados a que llegó en sus deliberaciones.

^{3/} Véase el anexo III, que contiene la lista de todos ellos.

II. PRINCIPALES RESULTADOS DEL SEMINARIO

11. La exposición de los principales resultados del Seminario que aquí se intenta, va a ceñirse a las ideas y opiniones expresadas en la discusión sobre los distintos problemas técnicos que supone la aplicación práctica de los principios fundamentales que inspiran la Alianza para el Progreso, particularmente en lo que se refiere a la acción a corto plazo.

12. Que el Seminario se haya orientado principalmente hacia el examen de los problemas de la acción a corto plazo se explica no sólo por consideraciones de urgencia, sino también porque se ve en ellos el inicio de esfuerzos de planificación de largo plazo. Y asimismo porque donde más se deja sentir la ausencia e insuficiencia de orientaciones y pautas que ayuden a la ejecución práctica de las tareas que entraña es en relación con aquellos problemas. Sin embargo, debe quedar perfectamente en claro que, según la opinión unánime de los participantes, no se pueden abordar los problemas de la acción a corto plazo desvinculados de los más generales y básicos de la planificación de mayor alcance. Es más, se sugirió que en rigor no debiera hablarse de planes de corto plazo, sino de planes transitorios preliminares o temporales. Y se estimó que así era, puesto que se trata de aspectos de corto plazo dentro de planes de más largo alcance, o bien de medidas de acción inmediata dentro de estos mismos planes.

13. Es natural que, tratándose de temas acerca de los cuales no existen hasta el presente experiencias concretas suficientes, ni esquemas metodológicos convencionales, no se haya pretendido llegar en esta oportunidad a recomendaciones definitivas. Lo que sí se ha buscado es recoger y reunir criterios y opiniones que ayuden a ir definiendo las formas de acción más adecuadas y las orientaciones básicas en que pueden apoyarse. Sin embargo, los resultados del Seminario indicaron que se dio entre los participantes un alto grado de unanimidad en la mayoría de los puntos tratados. Al procurar resumir las principales ideas expuestas, se destacarán aquí aquéllas sobre las cuales hubo un consenso bastante generalizado, así como las diferencias de grado o de acento que, a juicio de determinados participantes, debía darse al enfoque de algunos de los problemas que se sometieron a su consideración.

1. Alcance de la acción a corto plazo

14. Las opiniones concordaron de manera unánime en que es tarea urgente impulsar vigorosamente las distintas medidas que se requieren para acelerar y encauzar el proceso de desarrollo de las economías latinoamericanas hacia el cumplimiento de los objetivos sociales y económicos de la Alianza para el Progreso. Esa conclusión es reflejo de profundas preocupaciones.

15. Han transcurrido dieciocho meses desde la firma del Acta de Bogotá (septiembre de 1960). Desde entonces, se han aprobado o comprometido importantes recursos adicionales destinados a acrecentar la cooperación financiera internacional para resolver los problemas más urgentes en el campo social y económico, han iniciado sus actividades nuevas entidades y las modalidades de esa cooperación se han comenzado a adaptar a la naturaleza de los problemas que deben enfrentarse. Esto se ha traducido en un estímulo para que los gobiernos latinoamericanos inicien o aceleren la formulación de planes de desarrollo económico y social, la preparación y presentación de proyectos de inversión, la adopción de medidas concretas de política económica y la preparación o introducción de las reformas básicas que son indispensables para lograr los objetivos de mejoramiento social a que los países se comprometieron en la conferencia económica de Punta del Este.

16. Sin embargo, se expresó claramente la preocupación de que las acciones concretas no hayan adquirido, en cada caso y en general, un ritmo compatible con la urgencia que reclaman las condiciones imperantes en América Latina. A este respecto, se hizo notar que, en ciertas ocasiones, se observa falta de decisión del poder público para definir con claridad los objetivos de la política de desarrollo y su traducción en orientaciones claras para el empleo de los instrumentos de la política económica, así como en medidas que inicien aquellas reformas estructurales que se consideran necesarias a fin de superar situaciones anacrónicas que traban el desarrollo e impiden una mejor distribución del ingreso. Se hizo particular mención de la carencia de suficientes esfuerzos para la movilización de los recursos internos y la iniciación de reformas fundamentales. Más aún, se señalaron casos de recursos disponibles que no han sido utilizados porque no se ha presentado a las entidades de financiamiento exterior un número suficiente de solicitudes adecuadamente formuladas.

17. La escasez de proyectos específicos de inversión, estudiados en todos sus detalles, explica en parte que la aplicación general de los principios de la Alianza para el Progreso no haya alcanzado todavía la intensidad deseable. Por ello, este tema fue objeto de atención particular en el curso de las deliberaciones y motivó un conjunto de sugerencias que se exponen en su lugar.^{4/}

18. La modalidad misma de proceder a base de la consideración exclusiva de proyectos individuales fue objeto de detenido examen.^{5/} Se afirmó que la eficacia de la acción inmediata pudiera verse debilitada si se mantiene sólo este procedimiento en lugar de combinarlo - cuando sea posible - con el de la financiación global a base de planes concretos, sectoriales, regionales o nacionales, en vista de que dentro del primer procedimiento resulta difícil establecer criterios adecuados de prelación entre distintas iniciativas, así como asegurar un grado razonable de compatibilidad entre las acciones que se emprendan y sus implicaciones en términos, por ejemplo, de política fiscal, comercio exterior y balance de pagos. Además, esa forma de acción impide una cabal evaluación del esfuerzo interno total en que descansa fundamentalmente la política de desarrollo y cuya intensidad condiciona en buena medida, según los principios de la Alianza para el Progreso, la magnitud de la ayuda externa. Se consideró asimismo que los esfuerzos inmediatos no debieran enderezarse sólo a la mejor utilización de recursos externos adicionales, sino a la del conjunto de la inversión bruta, comprendidos los recursos internos. Al respecto, se señaló que tanto o más importante que la utilización de recursos adicionales es el conjunto de inversiones que se realizan normalmente en los países, y cuya eficacia puede aumentarse sustancialmente, según la opinión general de los participantes.

19. En suma, se estimó indispensable desplegar mayores esfuerzos para acelerar la acción. Se insistió en que esa acción requiere como elemento fundamental una actitud firme al más alto nivel político que proporcione el máximo respaldo a esos esfuerzos. Con ello se lograría apoyo y participación en la administración - impulsora en última instancia de los programas - y en la opinión pública, sin cuya movilización tras estos objetivos pudieran anularse aquellos esfuerzos.

4/ Véase infra la sección 8.

5/ Los comentarios siguientes se amplían más adelante en la sección 7.

20. Se concordó igualmente en la conveniencia de que la acción se encauce a través de la formulación de planes a corto plazo, en los que se procure conciliar las consideraciones de urgencia con las de eficacia, y en los que, junto a los objetivos y orientaciones de política económica y social, se formulen el programa de inversiones y las medidas que preparen o inicien las reformas necesarias de acuerdo con los compromisos de la Carta de Punta del Este.

2. Carácter de los planes de corto plazo

21. Se observó en el Seminario que la situación de los países latinoamericanos en materia de planificación o programación del desarrollo económico y social no es uniforme. En efecto, un grupo de países ha avanzado en forma importante en la elaboración de planes de largo o mediano plazo, en tanto que en otros esta tarea apenas se está iniciando o no ha comenzado todavía. En lo que toca a los primeros, se reconoció que las tareas conducentes a definir su acción inmediata resultaban mucho más sencillas, pues en la mayoría de los casos se trata de precisar iniciativas previstas en términos de proyectos específicos y de adoptar medidas de política económica dentro de un marco general ya elaborado. En otras palabras, el plan de corto plazo constituiría el instrumento para llevar a la práctica lo que en definitiva es el comienzo de ejecución de planes de más largo alcance.

22. En cambio, el problema resulta mucho más arduo cuando se trata de países que no han adelantado suficientemente en este campo. Sin embargo, se subrayó que aun en esos casos era posible y necesario elaborar planes de corto plazo. La tarea se concibe como el paso inicial en el establecimiento y mejoramiento progresivo de un proceso permanente de planificación. Se hicieron notar los problemas que entraña esta concepción, entre otras razones porque no existe a este respecto una experiencia suficientemente amplia.

23. Pero al mismo tiempo se expresó el convencimiento de que existe en los países - y en los organismos internacionales dedicados al estudio de los problemas latinoamericanos - un conjunto de estudios y antecedentes generales, así como conocimientos concretos que podrían organizarse rápidamente y de manera tal que fuera posible disponer de un marco general de referencia, en parte cualitativo y en parte cuantitativo. Sobre esta base, se consideró que podría avanzarse mucho en el camino de precisar los

/principales problemas

principales problemas de cada país en el campo económico y social, estableciendo su magnitud y urgencia. Ese marco general de referencia permitiría definir objetivos de largo plazo y la política de desarrollo que resultan imprescindibles para orientar la acción de corto plazo.

24. A muchos de los participantes les pareció puramente formal la distinción entre planes de largo y corto plazo, pues los últimos no representan sino las actividades que se pueden realizar de inmediato dentro de una política de desarrollo de largo alcance. Sin embargo, otros expertos observaron que - pese a coincidir con la utilidad de plantear el problema en esos términos - se trataba de una conclusión que en cada caso habría que confrontar con la necesidad de impulsar rápidamente acciones urgentes y obviamente justificadas.

25. De todas maneras se estimó indispensable que los planes de corto plazo se basen en un análisis de la situación económica y social del país y de sus perspectivas, si bien la amplitud y profundidad que debería tener ese diagnóstico dependería de los elementos de juicio con que se cuente. Se señaló que en algunos países los antecedentes cuantitativos de que se dispone son limitados y escaso el personal con experiencia en la elaboración y análisis de los datos e informaciones estadísticas, pero que, en cambio, se suele contar con funcionarios, expertos y personas que conocen suficientemente bien su país, sus problemas y los diversos aspectos pertinentes como para poder contribuir al análisis de la situación con un buen grado de exactitud. Por otra parte, se afirmó que como el diagnóstico - explícito o implícito - constituye el punto de partida esencial para definir la política de desarrollo, debería dársele la mayor amplitud posible, y que, en particular, esos esfuerzos deberían tender al análisis - aunque fuese preliminar - de los problemas de cambios estructurales que pudieran necesitarse.

26. En la práctica, debe observarse una serie de elementos que ayudan a precisar las áreas o campos en que la acción a corto plazo, dentro de las orientaciones básicas de una política de largo alcance, habrá de concentrarse preferentemente. Se mencionaron, entre otros, factores tales como las inversiones y aquellas medidas que tiendan a un mejor aprovechamiento de recursos ociosos o a utilizar la capacidad de producción disponible y no empleada plenamente; a superar insuficiencias de producción en sectores

/claves de

claves de la economía; a atenuar o eliminar la desocupación de mano de obra; a aliviar tensiones sociales agudas, y a reducir los desequilibrios externos, fiscales y regionales.

27. En relación con esos factores, se destacó la importancia de que el plan de corto plazo no se limite a comprender inversiones y medidas de política económica que produzcan resultados visibles inmediatos, sino que consulte igualmente aquellas acciones que sólo producirán resultados dentro de un lapso mayor, pero que en el futuro abrirán nuevas perspectivas de expansión económica y mejoramiento social. Asimismo se afirmó que uno de los aspectos más importantes en los planes de corto plazo es que hacen posible sentar las bases y establecer los mecanismos para la planificación de plazo largo.

3. Necesidad de participación nacional en los objetivos de desarrollo

28. Algunos participantes expresaron su convencimiento de que una acción eficaz de mejoramiento económico y social de carácter permanente y sostenido, consiste esencialmente en un proceso de desarraigar actitudes negativas, tornar eficientes instituciones que han dejado de serlo y superar o eliminar estructuras arcaicas. A una acción de esa índole suelen oponerse intereses creados y rigideces institucionales y de otra naturaleza. Así pues, su éxito queda condicionado a que desde el comienzo se logre un sólido respaldo de la opinión pública.

29. Ese respaldo de la opinión pública exige a su vez ciertos elementos. Por lo pronto, los objetivos deben responder genuinamente a las aspiraciones y esperanzas de la gran mayoría de la población, a la cual debe dársele desde un principio la sensación de que está participando en el proceso de evolución que conduce hacia aquellas metas.

30. Como parte esencial de esa movilización de opinión pública, se destacó la necesidad de ofrecer estímulos concretos a la iniciativa privada a fin de lograr su activa participación en alcanzar los objetivos de la política de desarrollo. En tal sentido, se mencionaron algunos de los medios concretos que podrían utilizarse, tales como facilitar la preparación de proyectos mediante procedimientos adecuados que, entre otras cosas, reduzcan el costo de las investigaciones y estudios requeridos; simplificar los trámites administrativos para que se aprovechen los estímulos del programa de política /económica; facilitar

económica; facilitar las investigaciones tecnológicas, de recursos naturales, de organización y otras que puedan interesar a la iniciativa privada tanto en el campo de la industria manufacturera como de la agricultura.

4. La política económica y social y los planes de corto plazo

31. Hubo consenso en el sentido de que un plan de corto plazo - igual que cualquier otro plan - requiere la definición de objetivos esenciales de política económica y social.

32. Además de las medidas de política económica y social vinculadas a la consecución de objetivos de largo alcance y de reformas estructurales, el programa inmediato de inversiones requiere la adopción simultánea de ciertas decisiones indispensables para su ejecución. Estas desde luego se relacionan con la necesidad de una mayor movilización de recursos internos y su canalización más adecuada, lo que en muchos casos puede exigir modificaciones en la política tributaria y financiera. En tal sentido, se hizo también referencia a medidas que tiendan a comprimir formas de consumo - y aun de inversiones - superfluas, junto a otras que procuren estimular la utilización de esos recursos en finalidades de mayor trascendencia económica y social. Se observó asimismo que los proyectos específicos que integren los programas de inversiones pueden exigir a menudo la adopción de algunas medidas concretas que los hagan practicables, y se dijo que el conjunto de proyectos que se seleccionen debe responder a las orientaciones de la política económica.

33. Por otra parte, se hizo ver que la solución de varios de los problemas característicos de la situación económica actual no depende sólo de que se efectúen inversiones adicionales, sino también - y a veces principalmente - de modificaciones fundamentales en las actuales inversiones y en la política económica vigente. Entre tales problemas cuentan los desequilibrios externos, la insuficiencia de producción en determinados sectores, la desocupación, etc.

34. Se prestó particular atención al hecho de que la mayor cuantía y las nuevas modalidades de asistencia financiera internacional pudieran exigir modificaciones en el manejo de determinados instrumentos de política económica.^{6/} Ello se explica porque la obtención de mayores recursos externos

^{6/} Véanse infra las secciones 7 y 8.

destinados a financiar inversiones cuya ejecución demanda principalmente gastos en moneda nacional, podría traducirse en una utilización nociva o inconveniente de los recursos en divisas, si no se la acompaña de una política adecuada de importaciones o de otras salvaguardas necesarias. Así ocurriría, por ejemplo, si se empleasen recursos externos para financiar un plan de viviendas, y la disponibilidad adicional de divisas se utilizara parcial o totalmente en la importación de bienes de consumo suntuario. De manera similar, la utilización del financiamiento externo para ampliar la capacidad de prestación de algunos servicios públicos podría requerir una política de ingresos fiscales que asegurase la disponibilidad de recursos corrientes con que atender posteriormente el funcionamiento permanente de esos servicios.

35. De las consideraciones anteriores se desprende que es necesario dar un sentido de unidad de propósitos al manejo de los distintos instrumentos de política económica, ya que éstos no sólo deben responder a los objetivos generales, sino también a acciones selectivas en relación con sectores, áreas o regiones concretos de la economía, así como a la necesidad de enfrentar continuamente problemas de orden circunstancial que suscitan buena parte de la preocupación de las autoridades nacionales. Esta exigencia contrasta con una situación que, a juicio de varios de los participantes, se caracteriza por la existencia de contradicciones o incoherencias, y en general por una insuficiencia de coordinación en el manejo de esos instrumentos.

36. De lo expuesto en el curso del debate cabe concluir que la formulación de una política económica y social, con objetivos definidos y metas concretas, cuando ello no se haya hecho, es un requisito primordial en cada país que intente preparar un programa de corto plazo a fin de poder integrar las medidas que reflejen esa política, con el programa de inversiones a realizar, dentro de los objetivos y metas que se señalen, algunos de los cuales pueden ser de largo alcance. En los países que ya tengan definida esa política, pero no tengan planes concretos de desarrollo, debería reexaminarse aquélla al elaborar el primer plan para lograr la coherencia deseable entre las metas, los recursos y los medios de acción.

5. El equilibrio entre inversiones sociales y económicas

37. La importancia relativa que se atribuye en la acción a corto plazo a las inversiones de carácter social en comparación con las inversiones económicas, constituyó uno de los temas que suscitó más amplio debate durante el Seminario.

38. Algunos participantes expresaron su preocupación en el sentido de que, tanto por los conceptos que inspiran los nuevos programas de ayuda internacional como por la mayor facilidad que ofrece la preparación de proyectos sociales, la acción de corto plazo pudiera poner excesivo acento en esos campos, en desmedro de inversiones indispensables para superar puntos de estrangulamiento en el proceso de desarrollo y para alcanzar una tasa razonable y persistente de expansión económica.

39. Sin embargo, se hizo notar que la nueva política trata de contrarrestar un desequilibrio que venía produciéndose de hecho en América Latina, pues no se contó o no se movilizaron suficientes recursos para inversiones de carácter social que atendieran los problemas de amplios sectores de la población, y que el mérito del programa de la Alianza para el Progreso ha sido precisamente el proponerse eliminar ese desequilibrio contribuyendo a satisfacer necesidades que están descuidadas.

40. Varios participantes plantearon el problema en otros términos, poniendo de manifiesto que se trata de dos campos muy entrelazados. Aunque siempre pueden definirse con claridad objetivos sociales y objetivos económicos, la distinción no resulta igualmente nítida cuando se trata de inversiones. Sin embargo, el Seminario reconoció la conveniencia de definiciones pragmáticas de las inversiones sociales enunciadas en el Acta de Bogotá que orientaron las acciones del Fondo Fiduciario de Progreso Social que administra, en virtud de contrato, el Banco Interamericano de Desarrollo. No se concibe una expansión sustancial en la provisión de servicios sociales que no vaya acompañada de un aumento de la capacidad productiva de las industrias que tienen que proporcionar los insumos corrientes y de capital que requieren algunos de esos servicios, así como de las medidas que tiendan a asegurar la disponibilidad de los recursos financieros permanentes que se necesitan para atender en el futuro los gastos de operación y mantenimiento de esos servicios.

/41. Hubo, en

41. Hubo, en suma, consenso general acerca de la necesidad de procurar un equilibrio adecuado entre las dos finalidades, observándose al mismo tiempo que no existen criterios puramente técnicos para fijar en forma exacta órdenes de prelación. La acción práctica exigirá, sin embargo, que se recurra a métodos aproximados de evaluación de la cuantía total de los recursos requeridos y su distribución, teniendo en cuenta las metas que cada país quiera alcanzar en materia de desarrollo económico y social.

42. Para satisfacer esta exigencia se sugirieron diversos métodos. Uno de ellos consistiría en evaluar la cuantía de inversiones, tanto las que se requieren para atender situaciones de emergencia como las que serían necesarias para asegurar un ritmo determinado de expansión del ingreso nacional. Su confrontación con los recursos financieros de que puede disponerse permitiría un cálculo aproximado de los recursos restantes con que se contaría para inversiones de carácter social. El cotejo de éstos con los objetivos que se fijan en este terreno haría a su vez posible evaluar la necesidad de movilización de recursos adicionales, tanto internos como externos, para arribar a un equilibrio deseable entre las inversiones de una y otra naturaleza.

43. Frente a la crítica de que un método de esta naturaleza pudiera sugerir que se está asignando una prioridad secundaria a las inversiones sociales, se insistió en que se trata de un mero arbitrio metodológico, pues lo fundamental es decidir cuáles son los objetivos que desean alcanzarse. Se observó también que, así entendido, el método ofrecería además la particularidad de llamar la atención sobre cómo los objetivos de mejoramiento social quedan condicionados en su cumplimiento a un sustancial aumento del esfuerzo interno combinado con mayor ayuda externa. Y se precisó que ese esfuerzo interno tendría que realizarse tanto en el campo de la aportación de recursos financieros - a través del aumento de la tasa del ahorro nacional y particularmente de los ingresos fiscales - como en el de los recursos de otra naturaleza. En este último caso, trátase de evitar que los bienes de capital disponibles para la inversión se desvíen hacia inversiones que puedan constituir formas de consumo suntuario. Algunos participantes precisaron la idea, señalando que un elevado impuesto progresivo a la edificación de lujo puede ser un instrumento para liberar recursos reales que podrían simultáneamente aprovecharse en edificación popular, y en aportar mayores ingresos fiscales.

/44. Independientemente del

44. Independientemente del problema general de la asignación equilibrada de recursos, hubo gran coincidencia en señalar que la experiencia latinoamericana muestra un aprovechamiento muy ineficiente de la capacidad de prestación de servicios sociales ya existentes en materia de educación, salud pública, vivienda y otras, así como de los recursos que normalmente se destinan a esas finalidades. Diseños más adecuados, patrones más racionales, mayor flexibilidad administrativa y métodos más eficientes de organización, son factores todos que permitirían ampliar considerablemente, sin grandes gastos adicionales, el número de personas con posibilidad de beneficiarse de esos servicios. Se estimó, en consecuencia, que los planes de corto plazo debieran incorporarlos como uno de sus aspectos fundamentales.

45. En lo que respecta a los nuevos recursos que han de destinarse a proporcionar servicios sociales, es indispensable - además de los factores ya anotados - introducir en su aplicación elementos de racionalidad económica. Varios participantes señalaron que, dentro del campo de las inversiones sociales, podría ponerse el acento particularmente en aquéllas que a la vez que satisfacen objetivos de mejoramiento social tengan significación económica relativamente mayor que otras. Esto exige que en muchos casos deba prestarse gran atención no sólo a los criterios de asignación de recursos por grandes categorías de servicios sociales - por ejemplo, educación, salud, etc. - sino también al tipo de acciones específicas que debieran tener prelación dentro de cada una de esas categorías. Pero se opinó también que, si bien esa idea debería constituir un principio importante para formular un programa de inversiones sociales, habría que tomar en cuenta que no es siempre fácil o posible concentrar la acción en aspectos estrechos del vasto complejo social, pues podrían suscitarse desajustes en relación con los diversos factores que inciden en la solución del conjunto.

46. De ahí se concluyó que es preciso guardar también cierto equilibrio dentro del propio campo de las inversiones sociales, y se reafirmó por otra parte la consideración fundamental de que el mejoramiento de las condiciones de vida en muchas ocasiones está en relación directa con inversiones que es tradicional considerar como estrictamente económicas. Este es el caso, particularmente, de aquellas que contribuyen a elevar y equilibrar la dieta alimenticia de la población, sin cuyo mejoramiento no puede en realidad aspirarse a alcanzar patrones sustancialmente mejores en materia de salud.

/47. En contraste

47. En contraste con la preocupación que el Seminario mostró por introducir criterios que aseguren el equilibrio a largo plazo entre las inversiones sociales y las económicas, y dentro de cada una de éstas, se expresó también la opinión de que, en ciertos casos particulares, no debiera tal vez concederse exagerada atención al problema dentro del marco de un plan de corto plazo. En algunos países de América Latina en que exista un retraso acentuado en las tareas de preparación de proyectos de inversión económica, y en que se registren simultáneamente recursos ociosos, las inversiones sociales que se financien con concurso externo podrían constituir un importante factor de reactivación de la actividad económica.

48. Para tener en cuenta todos los elementos que deben guiar la acción en materia de servicios sociales, se señaló que sería indispensable proporcionar un grado mínimo de capacitación en técnicas de planificación y en conceptos económicos básicos a los especialistas que tienen a su cargo la formulación de programas de acción social, así como proporcionar a los planificadores una capacitación suficiente en los requisitos técnicos de esos mismos programas. Se afirmó que la asistencia técnica internacional encontraría aquí un amplio campo de aplicación, y se expresó la esperanza de que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social pusiera particular acento en estos problemas al considerar su futuro programa de trabajo, además de lo que pueda hacerse mediante los programas de capacitación de otros organismos internacionales.

6. Formas de evaluación de las necesidades totales de inversión

49. Aun reconociendo las dificultades de carácter metodológico, el Seminario subrayó la necesidad de que los planes de corto plazo incorporen una evaluación de las necesidades totales de inversión.

50. Son varios los factores que justifican este requisito. En primer lugar, constituye orientación fundamental de la Alianza para el Progreso que la magnitud de la ayuda externa depende en forma importante de la intensidad con que los gobiernos actúen para movilizar al máximo los recursos internos. Resulta así que, para la evaluación de los planes de corto plazo que los países quieran someter a la consideración de los

/mecanismos de

mecanismos de asistencia financiera internacional, uno de los elementos fundamentales de juicio debiera ser el cotejo de los fondos externos que se soliciten con la magnitud de aquel esfuerzo nacional. A su vez, sólo podrá apreciarse esto si esos planes contienen una evaluación aproximada de las inversiones totales a realizar.

51. Se reconocieron las dificultades prácticas que ofrece una evaluación del monto total de las inversiones que deberían contemplar los planes, puesto que no se trata simplemente de continuar movilizand o una masa global de recursos igual a la del pasado. Los objetivos que inspiran la Alianza para el Progreso exigirán mayores esfuerzos de ahorro nacional y, en consonancia con la magnitud de esos esfuerzos, podrá contarse también con mayores recursos externos. Tanto desde el punto de vista de cada país como de los organismos de cooperación financiera internacional, resulta así necesario disponer siquiera de cálculos aproximados sobre la cuantía global de recursos que irán permitiendo acercarse a aquellos objetivos fundamentales.

52. Pero en éste, como en otros aspectos, se planteó la necesidad de conciliar la urgencia con el tiempo que pudiera requerir una elaboración relativamente precisa de esta naturaleza. Con todo, la formulación de un diagnóstico muy general ayudaría a evaluar las necesidades de inversión que tiendan a superar los principales obstáculos actuales y a aliviar las tensiones sociales más urgentes. Por su parte, la definición de los objetivos de mejoramiento social a largo plazo, combinada con una apreciación burda de un ritmo consistente de expansión de la capacidad productiva, permitiría apreciar el monto de las inversiones encaminadas a satisfacer esos propósitos.

7. Las modalidades de la asistencia financiera internacional

53. El Seminario señaló que, bajo el espíritu de la Alianza para el Progreso, se está tratando en último término de definir una nueva forma de actuar en América Latina, que impone obligaciones nuevas tanto a los países como a los organismos de asistencia financiera internacional.

/54. En el

54. En el pasado, la asistencia financiera internacional se ha caracterizado por el sistema del financiamiento de proyectos individuales, sin relación directa con las necesidades globales de inversión y con los inconvenientes que han quedado mencionados en relación con diversos temas abordados por el Seminario. Se asignó gran importancia a las posibilidades con que ahora se cuenta para que las agencias de financiamiento vayan aplicando progresivamente métodos más flexibles, toda vez que los esfuerzos nacionales se traduzcan en planes y programas ajustados a las orientaciones de la Carta de Punta del Este.

55. Se afirmó que ello permitiría lograr una mejor distribución de los recursos, pues cada proyecto específico no se evaluará ya a base exclusivamente de sus méritos directos, sino como parte integrante de un conjunto de proyectos coordinados o interdependientes. Se señaló también que de esta manera se estimularía la preparación de proyectos en determinadas áreas y sectores, ya que la existencia de recursos globales comprometidos en principio en el financiamiento de programas constituiría un poderoso estímulo para los empresarios privados o para las distintas entidades de las administraciones nacionales. También se observó que se podría obtener así una gran continuidad y rapidez en la ejecución de las iniciativas en proceso, mediante la posible transferencia de recursos de un proyecto a otro dentro de cada programa y naturalmente dentro de la misma cuantía de recursos globales.

56. Como ilustración de modalidades de esta naturaleza, se mencionaron algunos precedentes concretos de financiamiento global a planes nacionales o regionales, o a conjuntos de proyectos dentro de determinado sector. Entre ellos, se hizo referencia especialmente al consorcio formado para contribuir al financiamiento del plan quinquenal de desarrollo de la India, a la flexibilidad que brinda el Convenio sobre el Fondo Fiduciario de Progreso Social en el financiamiento de proyectos y programas, y al sistema de préstamos globales a instituciones de fomento que han venido aplicando el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

57. Se reconoció que una de las principales dificultades que se ofrecerán en el futuro inmediato en América Latina radica en que para ajustarse a esa modalidad se requiere un alto grado de consistencia y coherencia de los

/programas de

programas de inversión, así como en la disponibilidad de recursos nacionales y una adecuada relación entre éstos y los recursos externos. Por esta razón - así como porque no son muchos los países que han avanzado hasta ahora lo suficiente en la elaboración de los planes - se estimó que el cambio en las modalidades de financiamiento deberá ser gradual y podrá requerir un período de transición, en consonancia con el progreso que se logre en la planificación y la organización administrativa. Durante ese período los propios organismos nacionales e internacionales tendrán que ir superando las rigideces que actualmente les impiden actuar en ese sentido, o que limitan su capacidad para hacerlo.

58. Sin perjuicio de que se continúe asignando recursos a proyectos individuales, se espera que puedan aplicarse las operaciones de financiamiento global y flexible i) a planes nacionales de corto y largo plazo, que cumplan con los principios de la Carta de Punta del Este y con los requisitos técnicos indispensables; ii) a planes regionales que contemplen acciones en sectores distintos pero encaminadas a superar problemas urgentes de áreas particularmente retrasadas, y iii) a planes sectoriales consistentes o grupos integrados de proyectos afines.

59. Se señaló que la aplicación del financiamiento global y flexible a los tres tipos de planes que acaban de señalarse, tendría necesariamente que quedar condicionada a un examen prolijo de la cuantía global de recursos financieros que requieren, y a la proporción con que concurrirían los recursos internos y los externos.

60. Se precisó que la flexibilidad de financiamiento debía entenderse como flexibilidad para asignar recursos a los varios proyectos que forman parte de un conjunto, pero dentro de una cuantía total de recursos y con proporciones de recursos nacionales y extranjeros determinadas.

61. Además de esos requerimientos básicos, se precisaron los siguientes requisitos técnicos para que pueda aplicarse el financiamiento global y flexible: a) que los planes y programas estén constituidos por proyectos terminados o por anteproyectos con un grado de elaboración suficiente para definir con claridad sus características, sus efectos directos e indirectos y sus costos aproximados; b) que los proyectos y anteproyectos incluidos en determinado programa sean consecuentes y coherentes entre sí; c) que se señale la organización administrativa que se encargará de la preparación

/final del

final del proyecto y la que tendrá responsabilidad en su ejecución; d) que el programa incluya un calendario que abarque las fases de preparación y ejecución de los proyectos específicos; y e) que se muestre la forma de organizar un servicio de auditoría para fiscalizar la utilización de los recursos.

62. Se señaló también la importancia que tiene, como complemento indispensable de las nuevas modalidades que asuma el concurso externo, la mayor coordinación de las actividades de los diversos organismos de asistencia financiera internacional en América Latina. Por su parte, los gobiernos debieran esforzarse más para lograr mejor coordinación en la ejecución de los planes, programas y proyectos.

8. Los problemas de preparación y evaluación de proyectos específicos

63. Los participantes reconocieron de manera unánime que la escasez de proyectos específicos de inversión, tanto públicos como privados, constituye con frecuencia uno de los mayores obstáculos para emprender la acción inmediata en la escala y con la urgencia necesarias. En este sentido, se indicó que en el proceso de formulación de planes lo esencial es disponer de anteproyectos, entendiéndose por tales los estudios que cuentan con antecedentes técnicos suficientes como para permitir una decisión de tipo económico. En cambio, para la ejecución de las obras, así como para atender en etapas posteriores a los problemas de control y eficacia, resulta indispensable una elaboración más detallada del proyecto final, lo que con frecuencia requiere el auxilio de consultores especializados.

64. Se tuvo también en cuenta la conveniencia de que se asigne al concepto de proyecto una interpretación más amplia que la habitual, considerándolos más bien como unidades de acción que involucren todos los elementos esenciales que tiendan a lograr el objetivo deseado. De esta manera se considerarán como proyectos actividades tales como el crédito supervisado, programas de sanidad animal y vegetal, de multiplicación de semillas, etc. En tales casos, la proporción de capital circulante es por lo general mucho más amplia que la de capital fijo, a la par que cobran gran importancia los problemas operativos, así como los de organización y administración.

/65. En relación

65. En relación con la escasez de proyectos, se enumeraron los diversos factores que explican dicha situación: la dificultad de movilizar los recursos humanos para elaborar los propios proyectos; la falta de consultores nacionales y técnicos en problemas muy específicos; la insuficiencia de recursos financieros para preparar los estudios pertinentes; la escasez o mala calidad de las informaciones básicas; el conocimiento insuficiente de los recursos naturales, y las dificultades y el costo de emplear consultores extranjeros. La incertidumbre acerca de los recursos financieros internos o externos con que pueda contarse para la ejecución, constituye muchas veces otro factor de desaliento.

66. En opinión de muchos participantes, la solución de estos problemas exige una campaña activa de promoción por parte del estado, dirigida tanto hacia el sector público como hacia el privado. A este respecto se sugirió la idea de crear entidades de carácter nacional o regional que hagan frente a la tarea. Tales entidades se harían cargo principalmente de impartir orientaciones metodológicas, definir patrones,^{7/} prestar asesoramiento técnico y económico y estimular a las distintas instituciones especializadas que habitualmente trabajan en esta materia en los diversos ministerios o a otros organismos autónomos. La responsabilidad de estas entidades en la preparación misma de los proyectos se limitaría a aquellas actividades en que no existan o sean particularmente débiles las instituciones especializadas en cada campo de acción. Sin embargo, si se tienen en cuenta la complejidad de los numerosos tipos de proyectos, las diferentes técnicas, las variedades en cuanto a la escala de producción o importancia económica, el grado de precisión o elaboración que requieren, la diversa estructura o composición del capital, etc., no parece conveniente ir a un grado muy avanzado de centralización.

67. En un esquema de esta naturaleza es indispensable asegurar la movilidad del personal técnico con que cuente el país de acuerdo con las necesidades de cada estudio, a fin de constituir los distintos grupos de trabajo que abordarían proyectos específicos. Es ésta una tarea que encontrará en

^{7/} Entre otras ideas se mencionaron la utilización y divulgación de formularios y guías que contengan modelos esquemáticos de presentación de proyectos, para facilitar y hacer menos costoso el proceso de su elaboración.

la práctica importantes obstáculos, pues se trata de desplazar y reagrupar elementos técnicos pertenecientes a diferentes servicios gubernamentales, por lo que resultará necesario introducir modificaciones en las normas administrativas vigentes. Se destacó la importancia de que una organización de promoción como la que se sugiere se vincule estrechamente al mecanismo administrativo de planificación en los distintos niveles que se vayan adoptando.

68. Para fortalecer estos esfuerzos se confirmó la necesidad de mantener y acrecentar la cooperación internacional, particularmente a través de programas de capacitación de personal. La asesoría técnica y financiera a las entidades de promoción y coordinación de proyectos es otro canal importantísimo que se abre a esa cooperación internacional. En igual sentido, y como otro campo de interés, se mencionó el acceso a la valiosa experiencia que han venido acumulando las entidades financieras internacionales.

69. Al referirse al elevado costo de la preparación de anteproyectos, se hizo notar la importancia de que los organismos internacionales pudieran contribuir en forma adecuada a financiar esos gastos. En el caso de organismos que ya han iniciado el financiamiento de este tipo de estudios se expresó la esperanza de que simplifiquen sus trámites y procedimientos, para otorgar la ayuda con mayor premura.

70. En este campo el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social podría prestar una importante contribución. Esta podría ofrecer distintas modalidades: la inclusión en los Grupos Asesores de especialistas en la preparación de proyectos; la ampliación de los programas de capacitación y seminarios; la atención de consultas concretas, etc. En términos generales, la nueva institución podría actuar como uno de los centros de recopilación y divulgación de la experiencia latinoamericana en materia de preparación y formulación de proyectos. Por otra parte, el Comité de Cooperación OEA/CEPAL/BID, a través de las misiones conjuntas y sus otras actividades, podría también ayudar al efecto.^{8/}

^{8/} La cooperación internacional podría asimismo tener gran utilidad en el terreno de los estudios sobre perfiles industriales y en el de la preparación de guías de consultores internacionales, dando la debida importancia a los de América Latina.

71. Junto con los problemas que se relacionan directamente con los de preparación de proyectos, el Seminario se ocupó especialmente de los relativos a los criterios de evaluación de los mismos. Se observó que en esta materia conviene distinguir los distintos niveles a que se plantea la evaluación económica, pues ésta puede referirse, por ejemplo, al problema de la prioridad en cuanto al fin a que se destinan los recursos, o también al problema de la prioridad entre alternativas técnicas que satisfacen un mismo fin.

72. En la discusión de los criterios de evaluación, se señaló que hay numerosos casos en que los proyectos tienen una alta prioridad evidente. Entre ellos, por ejemplo, cuentan las inversiones que contribuyen a utilizar plenamente la capacidad actual, lo que proporciona a corto plazo un aumento definitivo del ingreso; los proyectos que eliminan estrangulamientos graves, en particular en los sectores de energía y transporte, o los proyectos de gran empleo de mano de obra. En esta misma categoría deberían considerarse en el corto plazo, otros proyectos listos para ejecutarse que signifiquen aumentos de las exportaciones o ahorro de importaciones y, muy en especial, aquéllos cuya dimensión tecnológica óptima se sustentaría en un mercado común.

73. Entre los métodos de evaluación - aparte de los conocidos cálculos de costo-beneficio -, el Seminario prestó especial consideración al método de los precios de cuenta y el examen de las posibilidades de su aplicación práctica se encomendó a un grupo especial de trabajo.

74. En general, se expresó que particularmente en el caso de las inversiones de gran intensidad de capital, este método de evaluación constituye un valioso instrumento, siempre que se use con las debidas precauciones, aunque en algunos casos pueda no ser posible utilizarlo en las primeras etapas de planificación. Cuando se utilice, será aconsejable trabajar con un rango de valores probables y controlar sus resultados mediante el cotejo con apreciaciones que efectúen independientemente por otros métodos. En todo caso, se señaló la necesidad de que las estimaciones sobre precios de cuenta se formulen al más alto nivel de la oficina de planificación y con el concurso de técnicos calificados, y que los valores que se escojan se apliquen igualmente a los diversos proyectos que se estén considerando, atendiendo a su localización y otros factores particulares que resulten pertinentes.

9. La organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes de desarrollo

75. Al abordar los temas referentes a la organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes de desarrollo, hubo unanimidad en atribuir la mayor importancia a la creación o fortalecimiento en cada país de un mecanismo administrativo de planificación. El núcleo inicial debe contar con un respaldo político total y del más alto nivel, e irse transformando gradualmente en un sistema nacional permanente de planificación que se incorpore y vincule al conjunto de la administración pública del país.

76. Hubo consenso en el sentido de que, como parte de ese mecanismo de planificación debiera establecerse una oficina central encargada de coordinar todas las iniciativas y de dar forma a los planes de desarrollo. Esa oficina central debería contar con expertos calificados y recibir las orientaciones en materia de política de desarrollo de un consejo de planificación, de reducido número de integrantes, que en lo posible pueda beneficiarse de la participación o de la influencia del propio Presidente de la República.

77. Teniendo en cuenta la experiencia de los distintos países latinoamericanos, se planteó la necesidad de que el organismo central de planificación se encuentre ubicado en el más alto nivel, preferentemente junto a la Presidencia de la República, que mantenga vínculos adecuados con el Parlamento o el Congreso Legislativo y que dé cabida a representantes del sector privado. Todo ello, por supuesto, con la debida adaptación a las condiciones locales y a las formas de la organización institucional de cada país.

78. Hubo consenso sobre la conveniencia de que ese organismo tuviera una gran independencia política y administrativa, a fin de que sus estudios y programas - dentro de las orientaciones básicas de la política de desarrollo aprobada por el gobierno - se elaboraran con sentido técnico. Se estimó que la independencia administrativa debe incluir también la disponibilidad de recursos y las facilidades para la contratación de personal, la determinación de sus remuneraciones, ascensos y otros aspectos similares.

79. Los participantes estuvieron de acuerdo en que deberían hacerse todos los esfuerzos posibles por no recargar el trabajo de las oficinas de

/planificación con

planificación con el despacho de asuntos meramente administrativos, o de carácter incidental, a fin de que sus funcionarios técnicos pudieran concentrarse en los estudios e investigaciones que se requieren. Se estimó asimismo que es conveniente propender a la debida coordinación de las labores de las oficinas de estadística del gobierno, bajo la orientación general de las oficinas de planificación.

80. En el curso del debate se subrayó la importancia de dar una participación activa en el proceso de planificación a los diversos ministerios y a sus reparticiones ejecutivas. En este sentido, se estimó necesaria la progresiva creación de oficinas de planeación en los ministerios y entidades públicas descentralizadas, así como de oficinas de proyectos en los organismos ejecutores, todas las cuales deben estar íntimamente vinculadas al organismo central.

81. Los participantes señalaron la conveniencia de establecer, cuando proceda, organismos de planificación regionales o por divisiones administrativas, integradas también dentro del mecanismo general de planificación, lo que generalmente tiene más relación con la planeación a largo plazo.

82. Los participantes coincidieron en estimar que la adopción de sistemas de planificación supondrá profundos cambios en la estructura de la administración pública y en sus modalidades de operación, materias que deberían encararse con adecuadas y oportunas reformas administrativas, y con nuevas formas de operar dentro de los órganos legislativos, a fin de evitar que los planes sean desvirtuados. Los actuales mecanismos ministeriales no están generalmente dotados de los instrumentos necesarios para hacer efectiva la planificación a todos los niveles a que se requiere hacerlo.

83. En un plano más general, constituyó preocupación fundamental entre los participantes la falta de coordinación en la política económica y la improvisación con que ésta se va modificando, a menudo como respuesta a problemas puramente circunstanciales. Se subrayó la necesidad de que el sistema de planificación se organice de tal manera que sea posible dar coherencia a las decisiones que adoptan las autoridades en los diversos campos de la política económica y social. Para ello es indispensable no sólo que los objetivos de largo plazo hayan sido definidos con precisión, sino que el sistema de planificación cuente con una unidad que analice la situación económica presente

/y sus

y sus perspectivas. La revisión del esfuerzo planificador y de sus resultados debe llevarse a cabo de manera continua.

10. El papel de los presupuestos de inversión pública

84. Los programas de inversión pública en los planes de corto plazo tienen el carácter de instrumento esencial para remover los obstáculos que impiden que la composición y estructura de la inversión pública responda a los requerimientos del desarrollo económico. Además contienen el conjunto de metas que debe alcanzar el sector público dentro del plan general de desarrollo económico y social a corto plazo y la prioridad de las respectivas inversiones.

85. Se coincidió en que el presupuesto de inversiones públicas que concreta el programa de inversiones debe contener no sólo los proyectos a financiarse con los recursos externos adicionales, sino también el conjunto de proyectos en curso que realiza el sector público. Entre éstos deben considerarse incluidas aquellas actividades que, aunque no son estrictamente de formación de capital, guardan relación con otras actividades que ejercen gran influencia en el desarrollo de sectores productivos y en la prestación de servicios sociales.

86. Se estimó conveniente que el presupuesto sea consolidado, es decir, que abarque no sólo a los organismos del gobierno central, sino a las instituciones públicas descentralizadas y a los gobiernos regionales o provinciales. Sin embargo, se hizo notar que la incorporación de estos últimos debe hacerse en forma paulatina, pues hay limitaciones de orden legal y en muchos casos la falta de experiencia en materia de planificación a estos niveles administrativos puede perjudicar la idea misma de su necesidad por los errores que se cometen.

87. Se prestó atención especial a los sistemas vigentes de financiamiento de las instituciones públicas, que se caracterizan a menudo por la proliferación de recursos con afectación específica. Ello constituye un serio obstáculo para obtener a corto plazo que la estructura de la inversión pública responda adecuadamente a las necesidades del desarrollo. Se destacó asimismo como otro obstáculo importante la organización administrativa excesivamente descentralizada y sin coordinación alguna, sobre todo cuando existen grandes diferencias en la capacidad de operación de cada una de las /entidades ejecutoras,

entidades ejecutoras, o cuando los planes que se llevan a cabo se sostienen con asignaciones anuales demasiado pequeñas frente a los requerimientos del avance de las obras, o, en fin, cuando existe un monto relativamente considerable de recursos ya comprometidos para adelantar los proyectos en ejecución.

88. Por otra parte, se destacó la conveniencia de formular programas de inversiones mínimas para cada institución que tenga recursos perfectamente asegurados, así como programas alternativos que requieran mayores recursos y que, en consecuencia, pudieran emprenderse mediante aumentos no previstos de los ingresos internos o externos.

89. Finalmente, se coincidió en que era necesario integrar los programas de inversiones públicas a corto plazo con los presupuestos públicos regulares. Se destacó la importancia de una estrecha coordinación entre las oficinas de presupuesto y las oficinas centrales de planificación. En particular en el corto plazo, se señaló la necesidad imprescindible de utilizar al máximo la experiencia de las oficinas de presupuesto en el campo de la coordinación económica y administrativa. Sin embargo, se expresó la opinión de que la oficina central de planificación, por la forma en que tiene que combinar integralmente los recursos financieros con los físicos y humanos que juegan en el plan, era la llamada a decidir en última instancia en esta materia.

11. Las necesidades de asistencia técnica internacional

90. La acción a corto plazo y la instalación o fortalecimiento de los mecanismos nacionales de planificación darán lugar a crecientes exigencias de asistencia técnica internacional. A las labores iniciales de organización de mecanismos de planificación y de preparación de planes globales se irán sumando las de elaboración de programas sectoriales, proyectos de inversión, reformas administrativas, investigación de recursos naturales, modificaciones de la política fiscal y otras materias.

91. Se reconoció en el Seminario que las necesidades de los gobiernos en este campo serán probablemente muy superiores a las posibilidades de los organismos internacionales, debido entre otras razones a la gran escasez de personal competente y experimentado en materia de planificación y a las condiciones que ese personal debe tener en virtud de la responsabilidad que conlleva el tipo de asesoramiento que debe prestar.

92. Esta escasez de personal técnico frente a la tarea a cumplir impone a los organismos internacionales una mayor eficiencia y una mayor coordinación en la labor de acelerar la formación de personal. Se convino en que el Instituto Latinoamericano de Planificación del Desarrollo Económico y Social vendrá a llenar una importante función en este sentido y que, como la tarea es de enorme magnitud, se requerirá de todos modos la cooperación de otros organismos con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

93. Se indicó que la coordinación de los esfuerzos en materia de asistencia técnica debía hacerse no sólo al nivel de los organismos internacionales, sino sobre todo, al nivel nacional. El seminario conoció algunas experiencias recientes en que la coordinación de toda la asistencia técnica que recibe un país se ha entregado al propio organismo de planificación. Además de la mayor eficiencia con que podrá utilizarse así la asistencia técnica internacional, esa coordinación deberá perseguir el importante objetivo de agotar todos los esfuerzos para aprovechar al máximo el personal capacitado que con frecuencia existe en el propio país y al que no siempre se le ofrecen las debidas oportunidades.

94. Con relación a las modalidades de trabajo de los expertos internacionales y las misiones de asesoramiento, se señaló la mayor eficacia que se obtiene en esas tareas cuando se toman en cuenta como objetivo esencial la capacitación del personal local. La labor de las misiones y los expertos llega así a formar parte de un proceso de capacitación técnica que, partiendo de ese impulso inicial, puede dejar al país un equipo técnico permanente.

95. Finalmente, los representantes de diversos organismos internacionales y gubernamentales informaron sobre los crecientes recursos técnicos y financieros que se están poniendo a disposición de los países latinoamericanos, tanto por las Naciones Unidas y otras organizaciones como por los gobiernos de Estados Unidos y de algunos países europeos. Se dio a conocer que la creciente disponibilidad de becas y subsidios de viaje y otras facilidades con que cuentan esas organizaciones ofrecerán a los profesionales y técnicos del continente nuevas oportunidades de adiestramiento.

12. Consideraciones finales

96. El resumen que antecede de los puntos salientes discutidos en el Seminario revela, por una parte, la complejidad del tema de la planificación tanto a largo como a corto plazo y, por otra, la necesidad de afinar los mecanismos

/y métodos

y métodos para que los países de América Latina - comprometidos espiritual y materialmente desde la Conferencia Económica de Punta del Este a unir sus esfuerzos para acelerar su desarrollo económico y social - procedan de inmediato a poner en práctica las medidas allí acordadas. Dentro de ellas, se impone dar el impulso inicial a la movilización de los recursos internos y externos necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

97. Como se ha visto en las secciones precedentes de este Informe, los expertos que participaron en el Seminario ofrecieron un conjunto valioso de ideas, conceptos, métodos y procedimientos consistentes y adaptables al esfuerzo urgente que se requiere para elaborar los planes iniciales o de corto plazo dentro de una política económica y social que tenga objetivos de largo alcance.

98. Si bien en todos los países existen o pueden presentarse dificultades para llevar adelante el esfuerzo de planificación y las actividades conexas, las orientaciones que ha dado el Seminario pueden ayudar particularmente a los funcionarios y oficinas que tienen la responsabilidad de llevar a cabo aquellas actividades, a superar las dificultades y propiciar la acción práctica que se requiere de inmediato.

99. La reunión puso de manifiesto que, en virtud de los problemas y tensiones de carácter político-social que enfrenta América Latina - que a su vez son consecuencia del escaso desarrollo económico alcanzado en el área y de las inequidades que se observan en el proceso distributivo -, es deber de los técnicos facilitar a las autoridades nacionales y a los dirigentes políticos los medios y las técnicas de programación del desarrollo económico y social dentro de las instituciones democráticas de nuestros países. Naturalmente, es indispensable que, más allá de la utilización de las técnicas y métodos adecuados, los países formulen o revisen cuando sea necesario sus políticas de fomento económico y de progreso social para conformarlos a los objetivos que por consenso unánime adoptaron en Punta del Este, aprovechando a la vez los nuevos conceptos y fórmulas de la cooperación internacional.

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES

1. NOMINA DE EXPERTOS DESIGNADOS POR EL CIES DE
ACUERDO CON LA CARTA DE PUNTA DEL ESTE

Hernando Agudelo Villa
Ernesto Malaccorto
Manuel Noriega Morales
Felipe Pazos
Harvey S. Perloff
Paul Rosenstein-Rodan
Raúl Saez
Ary Torres

2. EXPERTOS INVITADOS ESPECIALMENTE

Juan Emilio Altheus
Francisco Aquino
Hollis B. Chenery
Gerhard Colm
Celso Furtado
Diogo Gaspar
Norberto González
Edgar Gutiérrez
Alvaro Marfán
Manuel Pérez Guerrero
Carlos Quintana
Germánico Salgado

3. EXPERTOS DE OTROS ORGANISMOS

a) Banco Internacional de Reconstrucción y
Fomento (BIRF)

William Diamond

b) Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI)
del Gobierno de los Estados Unidos

Alvin Mayne

Don McClelland

/4. TECNICOS

4. TECNICOS DE LAS SECRETARIAS DE LAS ORGANIZACIONES PATROCINANTES

a) Organización de los Estados Americanos (OEA)

Jorge Sol Castellanos, Subsecretario para
Asuntos Económicos y Sociales

Mohinder Bhatia

Louis Delwart

Michael Deutsch

Walter Sedwitz

Les Suslow

Luis Vera

b) Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Raúl Prebisch, Subsecretario de las Naciones
Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva
de la Comisión

Ricardo Cebalvi

Gonzalo Martner

Julio Melnick

Oswaldo Sunkel

Pedro Vuskovic

c) Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

José C. Cárdenas, Director de la División de
Economía

OBSERVADORES

Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI)
del Gobierno de los Estados Unidos

Paul Fisher

J. Keteen

Richard Mallea

Misión Económica de los Estados Unidos en Chile

Otto K. Korican

Oficina Sanitaria Panamericana

Alvaro J. Simoes

Hernán Durán

Anexo II

TEMARIO

I. Planteamientos básicos sobre la acción a corto plazo

1. Qué sentido debe tener la acción a corto plazo
 - a) Forma en que se viene actuando hasta el presente; riesgos que se insinúan
 - b) Necesidad de que la acción a corto plazo se base:
 - i) en un programa de inversiones que incluya el total de los recursos internos y externos; y
 - ii) en definiciones básicas de política económica y reformas estructurales
2. Qué exigencias plantea una acción de esa naturaleza
 - a) Necesidad de precisar los principales problemas que obstaculizan el desarrollo o agudizan tensiones sociales
 - b) Necesidad de que en la distribución de los recursos se tengan en cuenta objetivos de largo plazo
Problema: cómo conciliar la urgencia con la necesidad de esas definiciones
 - c) Necesidad de establecer o perfeccionar la organización institucional para la formulación y ejecución de los planes
3. Las exigencias externas
 - a) Modalidades de financiamiento
 - b) Asistencia técnica internacional
4. Los proyectos económicos y sociales en un plan a corto plazo.

II. Contenido y metodología de los planes de corto plazo

1. El marco general de referencia para la orientación de los planes.
 - a) Identificación de los principales problemas de la economía (embotellamientos, capacidades ociosas, desocupación, mal aprovechamiento de recursos naturales, desequilibrios externos o fiscales, desperdicio de recursos, etc.)
 - b) Caracterización de las condiciones de vida de la población (alimentación, vivienda y servicios conexos, salud, educación, etc.)

/c) Identificación

- c) Identificación de las principales causas de malestar social (causas generales y causas localizadas)
 - d) Definición de objetivos a largo plazo de mejoramiento en las condiciones de vida y sus implicaciones económicas
 - e) Evaluación de las necesidades totales de inversión a corto plazo
2. El programa de inversiones
- a) Inventario de proyectos de inversión pública en curso y de proyectos o anteproyectos en estudio o en preparación
 - b) Proyectos de inversión privada en ejecución de significativa importancia para el desarrollo y proyectos o anteproyectos en estudio
 - c) Conjunto de proyectos que se incluyen en el plan de corto plazo y su justificación
 - d) Evaluación de la capacidad de ejecución de los proyectos escogidos
 - e) Identificación de actividades en que es particularmente seria la insuficiencia de proyectos específicos
3. El programa de política económica
- a) Determinación de la orientación básica y de los objetivos primordiales de la política económica a corto plazo
 - i) La identificación de los principales frentes de acción de la política económica en el corto plazo (desempleo, estancamiento, inflación, desequilibrios externo, fiscal y regional, etc.)
 - ii) Evaluación de los instrumentos de política económica más apropiados en el corto plazo en cada caso particular (política fiscal, monetaria, cambiaria, de salarios, etc.)
 - iii) La compatibilidad de las medidas de corto plazo con los objetivos fundamentales del desarrollo económico y social (casos: políticas de estabilización, política de obras públicas, política cambiaria, etc.)
 - b) Medidas inmediatas en los diversos campos de la política económica
 - i) Medidas de tipo general relacionadas con los objetivos primordiales de corto plazo
 - ii) Medidas

- ii) Medidas específicas necesarias para asegurar la realización y posterior funcionamiento de los proyectos de inversión incluidos en el programa de inversiones
 - iii) Examen de la orientación actual y de las modificaciones necesarias y posibles en la política de los principales organismos ejecutivos y normativos del estado
 - iv) Preparación o realización - en su caso - de las reformas estructurales: agraria, tributaria, educacional, previsional
- c) Problemas que presentan las nuevas modalidades de la ayuda externa
- i) Consecuencias del financiamiento externo global de proyectos y planes de corto plazo
 - ii) Consecuencias del financiamiento externo de proyectos sociales (en que el componente importado es relativamente bajo)
 - iii) El financiamiento externo adicional en relación al peso y estructura actual de la deuda externa

III. Los Problemas, la organización y mecanismos administrativos para la preparación y ejecución de los planes

1. La organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes
- a) La necesidad de un sistema institucional de planificación
 - i) Necesidad de que la planificación sea proceso permanente
 - ii) Los mecanismos de información y estudio
 - iii) La participación del conjunto de la administración en el proceso de planificación
 - iv) La formación de cuadros técnicos
 - b) Como implantar gradualmente el sistema de planificación
 - i) Organismo superior de alto nivel para la formulación de la política de desarrollo
 - ii) Organismo técnico de planificación central
 - iii) Oficinas ministeriales de programación sectorial
 - iv) Organismos regionales de planificación

/c) Como

- c) Como mejorar los instrumentos y la organización para la ejecución de los planes
 - i) Mejoramiento de los mecanismos presupuestarios, tributario y bancario
 - ii) Mecanismos de coordinación ejecutiva
 - iii) Mejoramiento de la organización y procedimientos de la administración pública
 - iv) Establecimiento de sistemas de control de los resultados de los planes
- 2. El papel de los mecanismos de inversión pública
 - a) El diagnóstico del sector público
 - i) Evaluación de la composición de la inversión pública
 - ii) Obstáculos al aumento y cambios de composición de la inversión pública
(compromisos para concluir proyectos, atomización de los planes, organización institucional y sistemas de financiamiento, capacidades operativas, etc.)
 - iii) Política, objetivos, planes y proyectos de las entidades ejecutoras
 - b) Los criterios de asignación de recursos
 - i) Criterios derivados del programa general de desarrollo
 - ii) Criterios derivados del diagnóstico particular del sistema de inversión pública (conservación, terminación de obras en ejecución, incorporación de nuevos proyectos, proyectos complementarios, capacidades de ejecución, etc.) Inversiones necesarias para elevar la eficiencia del sistema de inversión
 - c) Mecánica de formulación del programa
 - i) programa financiero (asignación de recursos por entidades, directivas a que deben ajustarse)
 - ii) programa de acción y proyectos
- 3. Los problemas de la preparación de proyectos específicos de inversión
 - a) Función de los proyectos en la programación del desarrollo
 - /b) Algunos

- b) Algunos aspectos relacionados con el estudio de proyectos
 - i) proyectos sociales y económicos
 - ii) concepto de preparación, presentación y evaluación
 - iii) problemas de evaluación
 - iv) diferencias cualitativas y cuantitativas en el estudio y ejecución de proyectos. Incidencia en los requisitos financieros y de personal y en el programa total
 - v) Identificación de nuevos proyectos posibles
 - vi) proyectos públicos y privados
- c) Organización para el estudio de proyectos
 - i) Necesidad de promoción; identificación de las causas de las actuales deficiencias
 - ii) Elementos y diseño de una estructura eficiente para la promoción y ejecución de proyectos
- d) Cooperación internacional

IV. La asistencia técnica y financiera internacional para la formulación de programas y proyectos

/Anexo III

Anexo III

LISTA DE DOCUMENTOS DISTRIBUIDOS EN EL SEMINARIO

<u>Sigla</u>		<u>Idiomas</u>	
SP/1	Proyecto de calendario de reuniones	E	
SP/2	Proyecto de temario	E	
SP/3	Lista de participantes	E	
SP/4	Nota de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL sobre el Seminario Latinoamericano de Planificación	E	
SP/5	Evaluación de un plan de desarrollo a corto plazo (Paul Rosenstein-Rodan)	E	I
SP/6	Presupuesto de inversiones del gobierno en planes de corto plazo (H. Agudelo Villa, M. Noriega Morales, F. Pazos, H. Perloff)	E	
SP/7	Preparación de planes de desarrollo de corta duración (H. Agudelo Villa, M. Noriega Morales, F. Pazos, H. Perloff)	E	
SP/8	El uso de los precios de cuenta en la evaluación de programas (S. Chakravarty)	E	I
SP/9	Proyectos económicos y sociales en un programa a corto plazo (Louis Delwart)	E	I
SP/10	Posibles temas de discusión del Seminario (Secretaría de la CEPAL)	E	
SP/11	El plan de acción de Sao Paulo. Una exposición sobre la técnica de planificación adoptada (Grupo de Planeamiento)	E	
SP/12	Preguntas del tema II-3	E	I
SP/13	Secuencia de medidas sugerida con anterioridad a julio-agosto de 1962 (Leo A. Suslow)	E	I

/SP/14

<u>Sigla</u>		<u>Idiomas</u>	
SP/14	Informe del Comité de financiamiento externo	E	
SP/15	La asistencia técnica en relación con la planificación nacional (M.J.Deutch)	E	I
SP/16	Informe del Subcomité sobre programas sociales e inversiones económicas	E	I

