

# notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina



Preparadas por los Servicios Informativos de la CEPAL N° 36 - Feb. 16 - 1970

\*\*\*\*\*

## LA PLANIFICACION

### instrumento básico para el desarrollo

#### Principales actividades del ILPES en 1969

LAS NECESIDADES crecientes de América Latina en el campo de la planificación del desarrollo económico y social decidieron a las Naciones Unidas - a petición de los gobiernos latinoamericanos - al establecimiento de un instituto regional dedicado a la capacitación, asesoría e investigaciones en esa materia. Así, en 1962, se creó el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), con sede en Santiago de Chile.

Fundado como organismo autónomo bajo la égida de la CEPAL, el ILPES prosiguió, primero, y ha ido ampliando después las actividades que en ese aspecto cumplía hasta entonces la CEPAL misma.

Antes, en la Conferencia de Punta del Este celebrada en 1961 en el Uruguay, los gobiernos latinoamericanos habían reconocido oficialmente que la planificación debía ser el instrumento básico para el desarrollo. Y pocos años después, la casi totalidad de los países de la región que aún no lo habían hecho tenían establecidos sus servicios nacionales de planificación y habían preparado sus primeros planes de desarrollo.

A principios del año en curso se efectuó en Santiago la decimotercera reunión del Consejo Directivo del ILPES. Entre otras cosas, ello dio lugar a una revisión de las actividades del Instituto en 1969. Un resumen de tales actividades - que refleja la acción creciente del ILPES en el campo que le es propio - es lo que se proporciona a continuación.

#### — programa de capacitación —

El núcleo del programa de capacitación del ILPES lo constituye el Curso Básico de Planificación, que se dicta en la sede, en Santiago, por espacio de 41 semanas. Su objeto es capacitar a los especialistas que los países latinoamericanos requieren para sus actividades nacionales de planificación.

En 1969 el Curso Básico se llevó a cabo de marzo a diciembre, y contó con las especialidades de Planificación General y Sector Público y una asistencia total de 40 participantes. De éstos, el 72.5 por ciento fueron economis-

tas; el 15 por ciento, ingenieros civiles, y el resto de otras profesiones.

En la especialidad de planificación general, con 24 participantes, se puso el mayor acento en mejorar los avances en planificación regional y social que se derivan de los estudios realizados por el Instituto en dichos campos. También se insistió en la planificación de corto plazo, incorporando demostraciones del uso de las técnicas de computación en la resolución de modelos útiles para la toma de decisiones.

Por lo que respecta a planificación del sector público, la especialidad contó con 16 participantes y se abocó al análisis de los diversos aspectos que se relacionan con el proceso de planificación de este sector.

Dentro de su programa de capacitación, el ILPES organiza - tanto en Santiago como en varios países - cursos especiales sobre la planificación de sectores sociales, como la vivienda, la salud pública y la educación. Esta labor, en 1969, se concretó al Curso de Planificación de la Salud, que se viene dictando desde 1962 conjuntamente con la Oficina Sanitaria Panamericana. La asistencia fue de 30 profesionales latinoamericanos y la duración, 16 semanas.

El Instituto organiza también - fuera de su sede, en los países que lo solicitan - cursos intensivos, cuyo objeto es capacitar al mayor número posible de especialistas en campos de particular importancia para esos mismos países. Así, en 1969 se efectuaron:

- en Río de Janeiro, un curso intensivo sobre planificación de la vivienda, en colaboración con el Ministerio de Planificación del Brasil, la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al que asistieron 31 funcionarios que ocupan posiciones técnicas en los organismos nacionales y estatales relacionados con el problema de la vivienda;
- en Vitoria, Brasil, un curso sobre aspectos generales de la planificación y del desarrollo destinado a la zona central del país, con la colaboración de la Facultad de

En relación con los Estudios e Informes que se anuncian o comentan en estas Notas, los lectores interesados en adquirirlos podrán hacerlo enviando su solicitud a la Sección de Documentos de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. También podrán obtener Informes en cualquiera de las oficinas cuya dirección se indica enseguida:

NACIONES UNIDAS, Sección de Publicaciones,  
Nueva York, N.Y.

CEPAL, México: Hamburgo 63, México 6 D.F.

CEPAL, Bogotá: Carrera 10 N° 15-39 piso 11  
Apartado Aéreo 17603  
Bogotá, Colombia.

CEPAL, Caribe: Room 312, Svalofori Building  
Frederick Street  
Port of Spain  
Trinidad y Tobago

CEPAL, Río de Janeiro: Rua Cruz Lima 19 Apto. 602  
Flamengo ZC-01  
Río de Janeiro, Brasil.

CEPAL, Montevideo: Hotel Victoria Plaza  
Casilla de Correo 1207  
Montevideo, Uruguay.

CEPAL, Washington: The Federal Bar Bldg. West  
Room 450, 1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20006.

Ciencias Económicas de la Universidad Federal de Espirito Santo y el apoyo de la CEPAL y el PNUD, que reunió a 41 participantes;

- en Brasilia, un curso sobre planificación agrícola, con la colaboración del Ministerio de Agricultura del Brasil, la CEPAL y el PNUD, y una asistencia de 30 funcionarios de organismos públicos vinculados con la actividad agropecuaria;
- en Monterrey, México, un curso sobre los aspectos generales de la planificación y del desarrollo, con la colaboración de la Universidad de Nuevo León, la CEPAL y el PNUD, al que asistieron 31 participantes de diversos estados del país;
- en Panamá, un curso sobre planes operativos anuales, con la colaboración de la CEPAL y el PNUD, destinado a participantes de dicho país y de toda Centroamérica que asistieron en número de 48;
- en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, un curso de tipo tradicional sobre los aspectos generales de la planificación y del desarrollo, con la colaboración de la Universidad de Santa Cruz y el PNUD, y con 38 participantes, y
- en Lima, un curso intensivo de planificación con duración de ocho meses, en colaboración con la Escuela Superior de Administración Pública del Perú y el PNUD, con la asistencia de 30 participantes.

Asimismo, dentro del acuerdo de colaboración de varios años entre el ILPES y la Universidad de Campinas (Brasil) para dictar cursos de postgrado en planificación, se efectuó ahí un curso de planificación industrial en el que participaron 13 profesionales brasileños de diversos lugares del país, la mayoría de ellos profesores universitarios. Y se colaboró en otro, en la Escuela de Administración de Empresas de la Fundación Getulio Vargas, en Sao Paulo.

Como una nueva forma de acción y de colaboración conviene señalar también el Seminario para periodistas latinoamericanos especializados en el sector económico, efectuado en Santiago de Chile por la CEPAL, el Instituto y la Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas, el cual dio la oportunidad a los periodistas participantes de ponerse en contacto con la labor que la CEPAL y el ILPES realizan en materia de desarrollo económico y social y planificación.

En cifras redondas, son ya más de 5.000 los profesionales latinoamericanos que han pasado por los distintos cursos del Instituto. A través de sus cursos intensivos, el ILPES ha realizado una extensa labor que comprende la mayoría de los países de América Latina. Así, desde 1962 - año de su establecimiento - se han dictado en el Instituto 54 cursos en 16 países y, al terminar 1969, se habfan recibido ya más de 15 peticiones de cursos para realizarse en diversos países durante el presente año.

#### — asesoría a los gobiernos —

En otro campo, el de la asesoría a los gobiernos, el ILPES ha venido colaborando con la mayoría de los países latinoamericanos mediante el envío de expertos para asesorar a las autoridades locales en la puesta en marcha de planes, el desarrollo de los recursos naturales y la solución de problemas presupuestarios y fiscales.

Durante 1969 los servicios de asesoría continuaron orientándose hacia la obtención de dos grandes objetivos: colaborar con los gobiernos latinoamericanos en la formulación de estrategias de desarrollo que sirvan de base para la elaboración de planes a mediano y corto plazo, y acopiar nuevos antecedentes, partiendo de las condiciones reales imperantes en cada país, para examinar diversas alternativas sobre el desarrollo futuro de América Latina.

En ese año el ILPES estableció un convenio de colaboración con el Estado de Minas Gerais, Brasil, para la formulación de una estrategia de desarrollo a largo plazo, a nivel global y sectorial, que permita identificar las medidas más importantes a adoptarse para el desarrollo futuro del estado y obtener también las bases para la elaboración de planes a mediano y corto plazo.

Tal vez lo más relevante en este convenio radique en la integralidad con que se aborda el problema de la planificación estadual. En efecto, además de los elementos de estrategia, el convenio establece la colaboración del Instituto en la reestructuración del sistema estadual de planificación en sus aspectos institucionales y técnicos, el montaje de un sistema de planes operativos y presupuesto por programas con vistas a la ejecución de la estrategia y del plan a mediano plazo, y la reestructuración y modernización del sistema estadístico.

Otro caso importante en este orden de actividades se refiere al Ecuador, cuyo gobierno solicitó - a través de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación - asesoría al Instituto para la elaboración de un análisis de las perspectivas del país en la integración subregional andina.

En relación con esta colaboración cabe destacar dos factores de especial importancia. Por una parte, la cuestión fue planteada por primera vez con un definido acento en el esclarecimiento de una estrategia de desarrollo nacional dentro de un contexto de integración subregional, hecho que obligó a una interpretación y a un análisis de fondo del significado y alcance que para el país tendría el proceso de integración andina. Por otra parte, y en otro orden de ideas, la modalidad del trabajo permitió establecer una estrecha cooperación de equipos entre el ILPES y los técnicos de la Junta Nacional de Planificación, otorgándole un alto grado de continuidad.

Un tercer caso es la colaboración que, desde 1968, se presta al Instituto Nacional de Planificación del Perú en la elaboración de una estrategia de desarrollo.

En 1969, continuando el trabajo anterior, se realizaron dos misiones para asesorar a aquel organismo en la elaboración de un programa de asistencia técnica que fuese coherente con los principales requerimientos planteados en dicha estrategia. Además, se solicitó al ILPES asesoría para establecer las bases de un plan a mediano plazo.

#### — planificación operativa —

Dentro de este campo son de destacarse dos tipos de colaboración: la vinculada de manera directa con la secuencia estrategia-plan a mediano plazo-plan operativo, y asesoramientos específicos a organismos de planificación o a instituciones ligadas a un sector económico determinado.

En la labor de asesoramiento al Estado de Minas Gerais, el ILPES colaboró con el Gabinete de Planejamento e Controle en el establecimiento y puesta en marcha del sistema de presupuesto por programas, pudiendo resumir se las tareas principales como sigue: misión preliminar en la que se fijó el programa de trabajo para el año, preparación de las bases para la realización de un programa de capacitación en la materia, discusión de los criterios para el manual de elaboración presupuestaria y formación de grupos de trabajo para iniciar las labores de formulación del proyecto de presupuesto para 1970; dirección y coordinación de dos cursos intensivos para los organismos de la administración directa en programación presupuestaria con especial énfasis en los aspectos relativos a la fase de su elaboración, prolongándose en una parte práctica mediante el trabajo concreto de formulación del proyecto de presupuesto; formulación del Manual de Presupuesto por Programas para los organismos de la administración directa y similares, y asesoramiento en el proyecto de presupuesto por programas de la administración directa para 1970.

Otra asesoría llevada a cabo el año pasado tuvo por objeto preparar metodologías adecuadas a la realidad de la planificación de Honduras. Una misión integrada por cuatro técnicos concentró sus trabajos en la discusión con los funcionarios nacionales de los aspectos metodológicos de un sistema de planes anuales y su adaptación a las condiciones particulares de dicho país.

Durante 1969 prosiguió también el asesoramiento a la Corporación de Fomento de Chile (CORFO), en materia de presupuesto por programas. Un grupo de trabajo a nivel de la Vicepresidencia Ejecutiva, conjuntamente con los expertos del ILPES, desarrolló las siguientes tareas:

- análisis de la situación actual de la CORFO y de sus empresas y organismos dependientes en cuanto al proceso y organización presupuestaria;
- establecimiento de las bases de implantación del presupuesto por programas para la CORFO y sus organismos dependientes y preparación de un Manual de Formulación del Presupuesto;
- asistencia en la preparación del presupuesto preliminar para 1970 en conjunto con la Gerencia de Finanzas y las diversas unidades ejecutoras y de un anteproyecto de presupuesto para la aprobación del Consejo Directivo;
- preparación de un manual de ejecución y control del presupuesto y establecimiento, conjuntamente con la Gerencia de Finanzas, de los sistemas de información financiera, y
- desarrollo de un programa de capacitación en Santiago y en provincias, para ejecutores de los programas y jefes de presupuesto de los institutos y para las agencias dependientes de la CORFO.

Las labores de asesoría se realizaron en estrecha colaboración con la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y siguiendo las normas centrales establecidas por ella. Con estos trabajos se dio cumplimiento a todas las bases previstas en el convenio celebrado entre el ILPES y la CORFO.

En 1969 terminó la asesoría que el Instituto prestó durante tres años al Ministerio de Agricultura de Chile en la formulación del plan de desarrollo agropecuario.

Para cerrar este rubro de actividades del ILPES se puede señalar que a fines de noviembre de 1969, y mientras se llevaba a cabo la segunda misión en Minas Gerais, Brasil, el Gobierno del Estado de Sao Paulo mostró interés en que el Instituto le prestase asesoría durante un año a partir de marzo de 1970 para formular una estrategia de desarrollo de dicho estado, realizar otros trabajos relacionados con aspectos operativos del sistema de planificación y capacitación en desarrollo a realizar con la Fundación Getulio Vargas.

#### — investigaciones económicas —

Las actividades del ILPES en este campo - aparte las ya señaladas - se dividieron en 1969 en dos grandes puntos: el análisis de los elementos de una política de desarrollo económico con integración en América Latina, y la programación monetario-financiera.

Por lo que respecta al primer punto, los temas abordados se refieren principalmente a tres de los componentes de una política de desarrollo: sustitución regionalizada de importaciones; exportación de manufacturas, y política de ocupación y su influencia sobre la ampliación del mercado interno. En cada política se han estudiado en forma especial los efectos sobre el sector externo y sobre la ocupación, además del análisis de las modalidades propias de esas políticas. En julio se terminó el estudio "Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con in-

tegración para América Latina", el cual fue presentado al segundo Seminario sobre Desarrollo Nacional con Integración que se efectuó en El Colegio de México, de la capital mexicana, en agosto último.

Por otro lado, conjuntamente con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), se ha comenzado a trabajar en un programa sobre políticas de población que estudia este tema en forma mucho más amplia que la de los análisis anteriores. Y durante el año se intensificó la colaboración con los centros nacionales de investigación, la que resulta sumamente útil y fructífera por el efecto multiplicador de esfuerzos que significa.

En cuanto al segundo punto - programación monetario-financiera -, se celebró en la sede del ILPES una reunión con la participación de tres expertos extranjeros, en la que, en forma complementaria, se examinó la experiencia de Chile, Francia y Uruguay en este aspecto.

#### — investigaciones sociales —

Entre los trabajos que se terminaron en 1969 - varios de ellos realizados durante el año - figuran los estudios sobre los problemas de la infancia y la juventud en América Latina efectuados con la colaboración del UNICEF. También dentro del programa UNICEF-ILPES, se colaboró con el Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar en la orientación metodológica de un diagnóstico de la situación de Colombia a este respecto, y con la Oficina de Planificación del Paraguay en materia de metodología para investigaciones sociales sobre la situación de la juventud en dicho país.

Por otra parte, se terminó un trabajo sobre la estructura rural chilena en que el Instituto colaboró con la Universidad Libre de Berlín, que lo llevó a cabo, y se asesoró a la Pontificia Universidad Católica del Perú en su estudio sobre los empresarios industriales de ese país.

A fines de noviembre se iniciaron los trabajos necesarios para la elaboración de un informe sobre la situación y la orientación de la juventud universitaria latinoamericana, investigación que se lleva a cabo a petición del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Otros trabajos fueron planeados para su realización en el presente año.

#### — acción en proyectos —

La acción del Instituto en este campo se concentró principalmente en la preparación de la Guía y el Manual de Proyectos. También se avanzó en el estudio que recoge y sistematiza experiencias sobre el desarrollo integrado de zonas agropecuarias.

En cuanto a las actividades directas en los países, se prestó asistencia a los organismos de planificación de Honduras y del Perú en la orientación de las tareas de sus unidades de proyectos; se asesoró al Gobierno de Bolivia en la determinación de los criterios aplicables para la selección de proyectos a ser incluidos en el presupuesto nacional de 1970, y se continuó colaborando con la SIECA (Secretaría General del Programa de Integración Económica Centroamericana) y el BID en trabajos preparatorios de estudios sobre proyectos multinacionales en Centroamérica.

Por otra parte, el ILPES ha reiniciado su colaboración con el Gobierno de Venezuela - a través de la Corporación de los Andes - para llevar adelante el proyecto del Alto Llano Occidental, al cual dicho gobierno asigna una alta prioridad en sus planes de desarrollo para el próximo quinquenio.

De la amplia gama de otras actividades que viene realizando el ILPES se han seleccionado a modo de ejemplos algunos trabajos en campos diversos que, en forma sucinta, se señalan en los siguientes párrafos.



NACIONES UNIDAS

Notas sobre la Economía y el  
Desarrollo de América Latina

Preparadas por los Servicios  
Informativos de la CEPAL.  
Casilla 179-D. Santiago, Chile

— otros trabajos —

La coordinación internacional de planes de desarrollo comenzó a ser preocupación del Instituto, junto con la CEPAL, a raíz del Mercado Común Centroamericano y, posteriormente, durante el proceso de formación del Grupo Andino. Respecto de este último caso, hay un trabajo en marcha en conjunto con la CEPAL, en tanto que se está preparando otro solicitado por los jefes de los organismos de planificación de los países del Grupo Andino sobre criterios y métodos para el proceso de programación conjunta y sobre las posibilidades industriales del área.

En materia de planificación industrial, por lo que toca a la investigación, las actividades durante 1969 se centraron principalmente en el problema del empleo, cuestión sobre la cual el ILPES ha emprendido diversos estudios, habiéndose concluido un trabajo sobre ocupación en el sector manufacturero. Otro estudio que merece destacarse versa sobre los "Principales problemas de la industrialización latinoamericana".

En el campo de la planificación de los recursos humanos, se concretaron en el año pasado los trabajos ya iniciados en 1968 sobre la situación de dichos recursos en América Latina a nivel nacional, a fin de enunciar algunos aspectos cuantitativos que son necesarios para elaborar un diagnóstico de la mano de obra en los distintos países. Los resultados de esta investigación han permitido establecer la estructura ocupacional de la fuerza de trabajo en cada uno de los países de la región y, asimismo, examinar y comparar el grado de desocupación abierta y de sub-utilización de la mano de obra a través de la estimación y análisis de la desocupación equivalente.

Por lo que respecta a recursos naturales, se prosiguió un trabajo sobre las áreas rurales de saturación, cuyo objeto es analizar la posibilidad de producción de la tierra frente al grado de utilización actual para deducir perspectivas de desarrollo futuro, principalmente en lo que se refiere a la ocupación rural.

Dentro del convenio del ILPES con "Resources for the Future, Inc.", se terminó un primer borrador de la investigación sobre políticas para el desarrollo de nuevas tierras en el trópico húmedo de América Latina y se avanzó en la edición de obras terminadas con anterioridad a 1969.

— publicaciones —

El programa de publicaciones del ILPES, iniciado hace cuatro años, recibió en 1969 un gran impulso, habiéndose incrementado en forma notable el proceso editorial. En esta misma página se proporciona una lista de las publicaciones que el Instituto tiene actualmente para su venta.

I L P E S

Publicaciones en Venta

TEXTOS

Discusiones sobre planificación  
Planificación del desarrollo industrial, por Héctor Soza Valderrama  
Planificación y presupuesto por programas, por Gonzalo Martner  
Filosofía, educación y desarrollo, por José Medina Echavarría  
La brecha comercial y la integración latinoamericana

CUADERNOS

Serie I: Apuntes de clase

- N° 1 Teoría y programación del desarrollo económico, por Jorge Ahumada
- N° 2 Asignación de recursos, programación lineal y teoría económica, por José Ibarra
- N° 3 Cinco modelos de crecimiento económico, por Pedro Paz y Octavio Rodríguez
- N° 4 Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico (PERT), por Antonio Baltar
- N° 5 Estadística básica para planificación (Vols. 1 y 2), por Arturo Núñez del Prado

Serie II: Anticipos de investigación

- N° 1 El marco histórico del proceso de desarrollo y de sub-desarrollo, por Osvaldo Sunkel
- N° 2 Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina
- N° 3 La infraestructura en la planificación del desarrollo, por Ricardo Cibotti
- N° 4 Metodología para evaluar recursos naturales en los países en desarrollo, por Estevam Strauss
- N° 5 Análisis de proyectos de integración, por Benjamín Hoppenhayn y Héctor Fernández
- N° 6 La programación monetario-financiera en su relación con el desarrollo económico
- N° 7 El planeamiento de la educación, por Simón Romero Lozano y Sebastián Ferrer M.
- N° 8 Consideraciones sobre ocupación industrial
- N° 9 Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina, por Esteban Lederman
- N° 10 Los recursos hidráulicos de Chile, por Nathaniel Wollman
- N° 11 Notas sobre integración, bienestar y evaluación de proyectos, por Louis Lefebvre

Serie III: Manuales operativos

- N° 1 Manual de medición de costos por programas

Los pedidos de estas publicaciones pueden hacerse a Programa de Publicaciones, ILPES, Casilla 1567, Santiago, Chile.