NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

GENERAL

E/CN.12/AC.62/3
19 de marzo de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Comité Plenario
Quinta sesión extraordinaria
Nueva York, 4, 5 y 6 de mayo de 1970

ORIENTACION DE LOS TRABAJOS DE LA SECRETARIA EN RELACION CON EL SEGUNDO DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

INDICE

Pág.

INTRODUCCION 1

I. LA MOVILIZACION DE RECURSOS INTERNOS Y LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES Y ESTRUCTURALES NECESARIOS PARA FACILITARLA 6

1. Política de desarrollo y movilización de recursos internos 6

2. Orientaciones en materia de desarrollo social 9

3. Políticas sectoriales 11

a) Orientación de los trabajos sobre desarrollo industrial 11

b) Orientación de los trabajos sobre desarrollo agropecuario 14

c) Orientación de los trabajos en materia de utilización de los recursos naturales 18

d) Orientación de los trabajos en materia de transporte 20

4. Administración Pública 23

II. LA POLITICA COMERCIAL Y FINANCIERA EXTERNAS Y LA TRANSFERENCIA TECNOLOGICA 26

III. ASESORAMIENTO TECNICO Y CAPACITACION 32

1. Las actividades operativas 32

2. Programa de capacitación 37

INTRODUCCION

Durante el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo que acaba de terminar, la secretaría ha desarrollado un vasto programa de investigación sobre importantes problemas económico-sociales que afectan a la región y ha colaborado con los gobiernos en la solución de esos problemas. Sobre la base de esos trabajos estará ahora en condiciones mucho más eficientes para emprender un programa de acción encaminado a lograr los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El presente informe plantea las orientaciones de los trabajos de la secretaría en forma relativamente precisa, en cuanto atañe al futuro inmediato. Como se comprenderá, la especificación de tareas a más largo plazo y en el curso de los próximos diez años dependerá de decisiones que se adopten sobre la instrumentación del programa de las Naciones Unidas con relación a América Latina y de los resultados de las labores que se vayan realizando.

En todo caso la secretaría volverá a considerar estas orientaciones para presentar planteamientos más concretos, en la medida en que correspondan, en el décimocuarto período de sesiones que se celebrará en 1971 en Guatemala.

Lo acontecido en el Primer Decenio para el Desarrollo, que acaba de cumplirse, muestra que las diferencias que separaban en los años 50 a los países desarrollados de los países en vías de desarrollo, lejos de estrecharse, se han ensanchado. Muchos problemas que se planteaban al desarrollo económico y social en aquellos años subsisten aún y a ellos se han agregado otros obstáculos y deformaciones, que dificultan el mejoramiento de las condiciones de vida que afectan a gran parte de la población regional, el alivio de las tensiones sociales que ellas generan y el logro de un crecimiento dinámico e independiente.

Sin embargo, ofrecen causa de optimismo las evidentes posibilidades de superar las limitaciones registradas y los progresos alcanzados en la definición de los problemas y en la creación de un aparato institucional para enfrentarlos.

/Para extraer

Para extraer partido de esas circunstancias parece conveniente definir las principales tareas que debe comprender una acción mancomunada y los requisitos que debe satisfacer para lograr una nueva y más fructífera etapa de crecimiento regional. Ante todo sería preciso tener una comprensión cabal de los cambios que han ocurrido en el último decenio o que venían perfilándose desde antes en algunos países. Muchas concepciones aceptadas anteriormente sobre el sector externo, la industrialización o las derivaciones sociales del crecimiento, parecen no reflejar fielmente las nuevas circunstancias. Y esta suposición se confirma al considerar en particular el desarrollo de cada país o de grupos de países con estructuras y evoluciones semejantes.

En el documento "Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo de América Latina" (E/CN.12/836) presentado al décimotercer período de sesiones y cuya versión actualizada se incluye en el Estudio Económico de América Latina 1969, (E/CN.12/851), junto con analizarse la experiencia del decenio de 1960 y las perspectivas del próximo, se ha tratado de exponer la potencialidad de crecimiento de la región y los objetivos que habría que establecer a fin de materializar las oportunidades latentes y de resolver las cuestiones económico-sociales más urgentes.

Del análisis realizado se desprende en primer lugar que es imprescindible acelerar el ritmo del desarrollo latinoamericano y que ello presupone una movilización mucho más enérgica de los recursos humanos, materiales y financieros de que se dispone y que, en general, son insuficientemente aprovechados o no son asignados a los destinos de mayor significación productiva e irradiación colectiva.

El documento aludido no concibe la elevación de la tasa de expansión como un fin en sí mismo o como un arbitrio que resuelva automáticamente las dislocaciones o desigualdades del desarrollo pasado, sino como un medio indispensable para cumplir propósitos bien definidos en cuanto al contenido y la proyección sociales del proceso. Ellos tienen que ver en lo principal con la necesidad de absorber productivamente la fuerza de trabajo redundante, de reducir los flagrantes desequilibrios regionales y de lograr una repartición más equitativa del ingreso nacional entre los grupos sociales.

/Por otro

Por otro lado, las cuestiones anteriores se plantean en el marco de las relaciones económicas externas que han sido decisivas para configurar los problemas y desajustes que se diagnostican y son fundamentales para todo intento de modificarlos. De allí que, como se expresa en el estudio citado, resulte esencial "la reducción o supresión de los factores que determinan la dependencia y la vulnerabilidad exteriores de estas economías y el establecimiento de un marco o sistema más propicio de comercio y cooperación dentro de la propia región, con el resto del mundo y en especial con los países industrializados".

De lo expuesto puede desprenderse cuáles son las preocupaciones esenciales que deben orientar la acción de desarrollo en el próximo decenio.

En primer lugar está la obligación de conocer la naturaleza general del fenómeno en las nuevas circunstancias que han creado la evolución anterior en la región y en el mundo entero, así como sus modalidades nacionales o por grupos de países relativamente afines. Esto debiera sentar las bases para la definición, la preparación y la ejecución de una política o políticas enderezadas a acrecentar, movilizar y asignar, en la forma más conveniente al desarrollo económico y social, los recursos internos de la economía. Para confeccionar una política de tal naturaleza habría que considerar todo el proceso de producción, ahorro, inversión y distribución del ingreso, teniendo en cuenta los obstáculos estructurales e institucionales que se oponen a una movilización fluída y socialmente adecuada de los recursos internos.

En segundo término, cabe destacar los cambios que han de producirse en la cooperación financiera y técnica internacional que faciliten el financiamiento y el alza de productividad adecuados al desarrollo económico de los países latinoamericanos. Existe ya plena conciencia en los países del continente del sentido y alcances de esos cambios y su discusión a nivel internacional ha ocupado no poco tiempo en reuniones especializadas.

/El tercer

El tercer y último aspecto, estrechamente ligado al anterior, se refiere a los cambios que deben producirse en el orden internacional en cuanto atañen a las condiciones que han venido rigiendo la política comercial y el propio comercio exterior de los grandes países y de los bloques económicos formados entre países desarrollados. Va de suyo que en este tercer punto debe considerarse la ampliación de los mercados y de la producción que provocaría una integración continental más sólida y acelerada, según se ha puesto de manifiesto en otros documentos de la Comisión.

Teniendo presentes estos tres aspectos fundamentales, cabe preguntarse qué papel puede representar la Comisión en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para ser útil al conjunto de los países latinoamericanos. El primer aspecto, en lo que toca a la preparación de una política, es privativo de cada país. Los dos restantes, en cambio, competen a negociaciones de tipo internacional donde se establezca el consenso de los países latinoamericanos y se negocie, sobre la base de esa posición, con los países desarrollados.

Si esto es así, cabe a la secretaría participar en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo en cuatro actividades fundamentales: a) efectuar las investigaciones económico-sociales necesarias para poner a disposición de los gobiernos la información básica que sirva a la movilización de los recursos internos y que facilite a dichos gobiernos la preparación de la política económica y social conducente a tal finalidad; para ello será fundamental mejorar y ampliar el material estadístico, que viene mostrando en América Latina un desmejoramiento relativo; b) estudiar los problemas del comercio y financiamiento exterior, así como los de la cooperación internacional científico-técnica; c) prestar a los gobiernos o conjunto de gobiernos que lo soliciten, la asistencia técnica que sea necesaria para cumplir los objetivos del Segundo Decenio y, d) promover la capacitación de funcionarios nacionales en algunos campos de interés fundamental para los países del continente.

/En el

En el cumplimiento de estas tareas, la secretaría se propone mantener y estrechar más aún, la cooperación con los organismos internacionales y, en especial, con los del Sistema de las Naciones Unidas.

Mención especial merece esa coordinación con respecto al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. En efecto, este organismo, tan estrechamente ligado a la Comisión, viene desarrollando importantes labores en materia de capacitación, asesoramiento técnico e investigación para la planificación del desarrollo. En estas materias, como lo viene demostrando la experiencia, la conjunción de esfuerzos entre ambos organismos redunda en una labor más eficiente.

I. LA MOVILIZACION DE RECURSOS INTERNOS Y LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES Y ESTRUCTURALES NECESARIOS PARA FACILITARLA

1. Política de desarrollo y movilización de recursos internos

La absorción de la población activa desocupada y de la nueva fuerza de trabajo que periódicamente se va creando en ocupaciones realmente productivas demandará - además de cambios tecnológicos en la estructura productiva - una tasa de crecimiento del ingreso mucho más alta que la registrada en el decenio de 1960, lo que, a su vez, exigirá la creación de un volumen de ahorros mucho mayor. Para que ese ahorro se concrete en inversión real, deberán ser adecuados los mecanismos económicos de cada país y la disponibilidad de bienes de capital, de producción interna e importados. Estos serían, en síntesis, los objetivos que debe buscar una política de desarrollo, a los que cabe agregar una distribución menos regresiva del ingreso.

En el establecimiento de la política de desarrollo que permita alcanzar esos objetivos, el papel de la secretaría en el decenio de 1970 se relacionará con investigaciones y estudios sobre los grandes temas que se indican a continuación.

En primer término, en los estudios sobre la movilización de los recursos internos, deberán considerarse los principales factores nacionales que condicionan la posibilidad de mantener, ampliar y modernizar el aparato productivo. Habrá que tener en cuenta principalmente el potencial de inversión, incluso la provisión de bienes de capital importados, la producción de bienes intermedios, la producción y capacidad instalada en las industrias de bienes de capital y bienes de consumo duraderos, y, por último, las reservas productivas, es decir, los recursos humanos y materiales que pueden incorporarse al proceso productivo. No sólo deberá investigarse y analizarse la capacidad potencial de ahorro, sino también los medios y mecanismos financieros aptos para canalizar ese potencial.

Especial atención merecerá el proceso de conversión del ahorro en inversión y de su asignación más adecuada por sectores para obtener la más alta productividad marginal social.

En relación con lo anterior, se plantea el problema de la ocupación efectiva, con un análisis por separado del desempleo y subempleo rurales y urbanos. Con el examen del desempleo y subempleo rurales se apreciará

/en qué

en qué grado la situación ocupacional está ligada al sistema de tenencia de la tierra, a la naturaleza de las explotaciones y a la técnica utilizada. Asimismo, se tratará de vincular la ocupación urbana con la subutilización del capital y con la posibilidad de incorporar mano de obra a las actividades secundarias y terciarias más productivas.

Recíprocamente, este análisis deberá mostrar hasta qué punto las actividades urbanas pueden abastecer adecuadamente de bienes y servicios a la población del país, en relación con el problema de la tecnología y el aprovechamiento de la población activa. Se consideraría, por una parte, la necesidad de absorber a la mano de obra desocupada y a la fuerza de trabajo que se incorpora a la ya existente, y por otra, la inconveniencia de caer en un atraso que podría denominarse como "congelación tecnológica".

Aparte una política nacional de movilización de recursos internos (considerada como un todo) será preciso considerar las diferencias regionales internas existentes en los distintos países, por cuanto la pauta de crecimiento vigente se caracteriza por un alto grado de concentración geográfica de la población, la actividad productiva, el progreso técnico y el ingreso. Se trataría de determinar hasta qué punto la actual concentración geográfica de la actividad productiva genera economías externas - desde un punto de vista global para la economía nacional - y acaso no se llega con ello a una situación de deseconomías externas crecientes, por los problemas de abastecimiento, viviendas y transporte, que sólo pueden solucionarse con altísimos costos económicos y sociales. Este análisis conducirá a establecer hasta qué punto podrá ser más beneficioso para la economía nacional la creación de nuevos polos de desarrollo, de segundo o tercer orden, que la concentración económica en grandes conglomerados.

Por otra parte, el desarrollo industrial latinoamericano, con haber sido más rápido que el del resto de los sectores económicos, ha sido incapaz de absorber la mano de obra redundante, pues el grado de ocupación, que ha dependido de la estructura tecnológica así como del ritmo de crecimiento, puede y debe ser mayor que el actual.

Habría que ahondar el análisis a los efectos de evaluar el grado en que las economías altamente concentradas son capaces de mantener un ritmo de actividad capaz de absorber la fuerza de trabajo que afluye continuamente

a los conglomerados urbanos, o si, por el contrario, son incapaces, y dan origen a la creciente marginalidad urbana ocupada en actividades de ínfima productividad.

La secretaría debe continuar con los estudios y la asistencia técnica encaminados a ayudar a los países de menor desarrollo económico relativo, dentro del área. La investigación económica y social de estos países, el asesoramiento, la capacitación de personal y la coordinación regional, deberán ser temas del programa de acción de la Comisión para el Segundo Decenio.

A fin de que todos los estudios e investigaciones mencionados resulten útiles, la acción debe respaldarse con la información necesaria para que los países puedan seleccionar y elaborar políticas globales tendientes a hacer realidad los objetivos a que se refiere esta parte del trabajo. Por ello, complementando lo mucho realizado en el primer decenio, paralelamente a la tarea de investigación o a la previsión de largo plazo, se deberá profundizar en el estudio de las políticas operativas de corto plazo y en todo el complejo instrumental para su ejecución, así como en los medios para remover los obstáculos institucionales y estructurales, ya de sobra conocidos, que se oponen al logro de un crecimiento más rápido y una mejor distribución del ingreso.

En lo que toca a la distribución del ingreso, la Comisión continuará recopilando y sistematizando la información existente y obteniéndola mediante investigación directa. En posesión de esos elementos informativos se analizarán más a fondo los instrumentos capaces de alterar, en un sentido progresivo, las actuales pautas de distribución, tanto las que tienen una repercusión estrictamente redistributiva (gasto público y política tributaria) como las relacionadas con sus factores determinantes (concentración de la propiedad, problemas de educación, capacitación y oportunidades de empleo, difusión del progreso técnico, etc.)

En una etapa posterior, esto llevaría al estudio de las relaciones entre las políticas redistributivas, la creación de ahorros, las posibilidades de inversión y, en suma, todos los aspectos que atañen al desarrollo económico y social y que configuran los lineamientos de una estrategia y política globales. En el programa de acción que se piensa realizar para el

Segundo Decenio se intenta considerar la política general de desarrollo en un contexto interdisciplinario para abordar sus diversas dimensiones sociales.

2. Orientaciones en materia de desarrollo social

En el pasado, los trabajos sobre los problemas básicos del subdesarrollo - diagnosis y programación - así como la acción práctica en la materia, habían olvidado, o relegado a segundo plano, los aspectos sociales del desarrollo económico. De un tiempo a esta parte, esta omisión se ha venido superando. No poco esfuerzo se dedica ahora a la elucidación de los problemas sociales y su consideración - teórica y práctica - fue emprendida ya en el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En este Segundo Decenio deben orientarse los trabajos de acuerdo con la proposición fundamental de que hay una relación de interdependencia evidente entre las investigaciones o estudios de carácter conceptual y la acción práctica. En muchos de los temas es difusa la línea demarcatoria entre los problemas sociales y los económicos. De ahí que, muchas veces, los análisis, investigaciones y estudios que intente desarrollar la secretaría sean de orden interdisciplinario y lo que podría parecer una duplicación no es más que un análisis pormenorizado de cada faceta que presenta el problema.

La concepción, los objetivos y la estrategia del desarrollo social en América Latina están entrando en una etapa de controversia y de nuevos planteamientos teóricos que posiblemente continúen durante todo el decenio de 1970. Así, por ejemplo, se está poniendo en tela de juicio que las tasas presentes de crecimiento de la población, líneas de ocupación y presumible calidad de la población en función de escolaridad, adiestramiento, motivaciones y salud sean compatibles con cualquiera de los objetivos que el desarrollo pueda prever.

Es además dudoso que la economía y la sociedad - en el caso de que perdure o continúe la dirección presente de crecimiento y cambio - puedan adquirir la necesaria capacidad para proveer de empleo y de oportunidades para una participación social a toda la población. Por ahora, las políticas seguidas parecen ser vacilantes o contradictorias en tal sentido.

/También cabría

También cabría preguntarse si los patrones o modelos que actualmente sirven de base para tomar decisiones en materia de producción e inversión y el consabido desequilibrio regional que existe en el progreso técnico, modernización, niveles de vida, densidad de población y oportunidades en la sociedad nacional, son compatibles con el desarrollo a largo plazo, como quiera que se lo defina. Existe aquí un alto grado de incertidumbre sobre la posibilidad y la eficiencia de las políticas aplicadas para la descentralización regional y la reducción de las desigualdades.

Finalmente, puede también dudarse si los programas sectoriales (educación, salud, vivienda, bienestar social y seguridad social), que han sido los aspectos sociales del desarrollo que más atención han merecido en el pasado, pueden contribuir, por sí solos al crecimiento del ingreso, a su distribución más progresiva, a los cambios en la estructura económica y social y a cumplir los otros objetivos básicos que establecen las modernas estrategias de desarrollo económico y social.

Entre los temas de investigación que podrían desarrollarse en relación con esta materia figuran los siguientes: i) definición y medición de los factores sociales; ii) repercusiones de los problemas de la juventud en el desarrollo futuro, lo que podría llevar al estudio de distintos aspectos, como la situación de la juventud en los programas de empleo y población; iii) análisis de las estructuras políticas, a fin de reunir elementos para su modernización, cuando sea necesario, y iv) marginalidad social, que obligará a intensificar las investigaciones directas que ya se están realizando.

Un tema que demandará un esfuerzo interdisciplinario en cooperación con otros organismos internacionales competentes, es el estudio de la política de empleo. En el presente decenio se abordará el estudio del contenido y objetivos de la política de empleo, con atención particular a las contradicciones presentes y a las posibilidades de darle mayor congruencia, en relación con los programas públicos y las medidas que afectan la absorción de mano de obra en actividades productivas.

Además, se intenta desde ya el estudio y la investigación de la política de población, teniendo presente las exigencias del desarrollo económico y social, los factores que lo afectan y el papel de la población y su crecimiento, en sus vinculaciones con los problemas inherentes a dicho desarrollo.

/Finalmente, el

Finalmente, el otro gran tema, cuya complejidad y cuyo desconocimiento conceptual puede asimilarse al de la población, es el de la política de desarrollo regional y local. En el pasado, la secretaría dedicó buena parte de sus esfuerzos a diversos aspectos del desarrollo social, sobre todo a los llamados "sectores sociales" - vivienda, bienestar social, salud, educación, etc. Apoyándolos en los estudios e investigaciones anteriores, en el futuro inmediato, los trabajos de asesoramiento se habrán de circunscribir casi totalmente al campo del desarrollo regional y local.

3. Políticas sectoriales

Hasta ahora se ha considerado la política de desarrollo económico y social en sus aspectos globales. Pero un programa de acción de tipo integral debe también abordar el estudio y la elucidación de los problemas que atañen a los distintos sectores, para lo cual deben considerarse las llamadas políticas sectoriales.

a) Orientación de los trabajos sobre desarrollo industrial

Los diversos estudios industriales, globales y por sectores manufactureros realizados por la secretaría han permitido definir diversos problemas que han afectado la evolución, la estructura, la economicidad y la situación actual de la industria.

Si bien es cierto que el crecimiento de este sector ha sido superior al del resto de la economía y se han producido ampliaciones significativas de algunas industrias básicas, no lo es menos que la tasa de expansión global ha sido irregular y, salvo en 1968-69, no parece tender hacia un aumento. Por otro lado, aunque se valorice como antecedente positivo el mayor crecimiento relativo de las industrias dinámicas, también es evidente que en buena parte ello responde a la demanda de bienes de consumo duraderos fuera del alcance de las grandes mayorías y que tiene como contrapartida incrementos insuficientes en la oferta de manufacturas de consumo básico y en la producción de bienes de capital.

No cabe duda de que el desarrollo del sector ha estado y sigue afectado por las particularidades de la industrialización sustitutiva de importaciones. El estrangulamiento externo y la consecuente necesidad de satisfacer con producciones nacionales gran parte de la demanda de manufacturas

/llevó a

llevó a un proceso "extensivo" de sustituciones, circunscrito a los mercados nacionales y alejado de toda especialización y complementación con otras economías afines o con otras regiones. Esta realidad y ciertas orientaciones de la política económica establecieron un proteccionismo exagerado e indiscriminado que distorsionó la distribución de la inversión y la ocupación entre las distintas ramas industriales y con respecto al resto de la economía, así como un desarrollo antieconómico de muchas sustituciones de bienes importados, que hoy están llegando a su límite. Asimismo, hubo un mal aprovechamiento del capital, a causa de escalas inadecuadas de producción y del estímulo que se dio a la aplicación intensiva de este factor, y un financiamiento inadecuado. Por otra parte, diversos obstáculos impidieron aprovechar el crecimiento y la expansión potenciales que ofrecen las innovaciones tecnológicas y la ampliación de los mercados con las agrupaciones regionales y subregionales de los países del continente.

Un examen de esta naturaleza tiene por fuerza un carácter parcial y provisional, pues no se puede tener presente la armonización de las exigencias y modalidades de desarrollo industrial con las de las demás actividades económicas, ni la compatibilidad de objetivos y medidas de política dentro del propio sector industrial. Asimismo, por tratarse de un examen que abarca al conjunto de la región, donde hay desniveles apreciables entre los países en cuanto a grado de desarrollo, aptitudes y condiciones en que se desenvuelve su gestión económica, es evidente que los objetivos que debe perseguir una política industrial, así como las medidas aplicables, tendrán una importancia diferente conforme el país de que se trate. No obstante estas reservas, es posible definir ciertos denominadores comunes que están presentes en la actividad industrial latinoamericana y que conforman las grandes líneas de acción de su desarrollo futuro.

Como preocupación central del desarrollo debería mencionarse la necesidad de acelerar el ritmo de crecimiento industrial y de llevar a la industria de la región a un nivel de mayor eficiencia en la utilización de los recursos productivos de que dispone. La importancia de dar nuevos impulsos en la industrialización adquiere mayor realce si se considera el atenuamiento que ha experimentado este proceso en la mayoría de los países de la región y que la producción latinoamericana ha venido representando una cuota decreciente de la producción mundial de manufacturas.

/Igualmente, la

Igualmente, la baja eficiencia, aparte de las repercusiones desfavorables de todo orden que tiene para la economía de los países, es un factor que limita muy seriamente la posición competitiva de la región y que atenta desfavorablemente contra cualquier objetivo de desarrollo económico y social.

El logro de estos objetivos no debe interpretarse tanto como un proceso mediante el cual se amplíe simplemente la capacidad productiva y se incremente la producción de manufacturas, cuanto como un proceso de cambios en la estructura productiva y de adaptación a las exigencias y necesidades de una economía en crecimiento. Estas condiciones parecen no haber sido tomadas en cuenta en el pasado, en toda su amplitud, en la preparación de la política industrial de los países.

En este contexto y de acuerdo con las características y problemas que presenta el proceso actual de industrialización, parecerían definirse con claridad dos grandes áreas de acción en las investigaciones sobre desarrollo industrial de la secretaría: una que dice relación con la gestión empresarial y otra con la apertura de las industrias latinoamericanas hacia el exterior.

La primera presupone una serie de estudios encaminados hacia la elevación del nivel tecnológico y el fomento de la investigación científico-técnica; el aumento de la productividad de la mano de obra y el mejor uso del capital disponible; la instalación de fábricas de tamaño adecuado, que aprovechen al máximo los beneficios de las economías de escala, y la readaptación de las existentes en este sentido; el fortalecimiento de la capacidad empresarial y el logro de una mayor integración estructural de las actividades industriales: la creación de sistemas apropiados de crédito y financiación industrial; y la disminución de los costos y precios de las manufacturas.

En cuanto a la apertura de las industrias hacia los mercados externos, la acción deberá dirigirse principalmente a la integración y las exportaciones industriales fuera de la región, para obtener, entre otras, las ventajas de un mercado más amplio y los estímulos para proseguir el proceso de sustitución de importaciones en condiciones más eficientes que en el pasado.

Es evidente que estos estudios serán básicos para la instrumentación de una política industrial. Esta, en definitiva deberá encuadrarse y coordinarse con los objetivos del desarrollo general, ya que muchas de las acciones y medidas de políticas no son específicas de esta actividad, pues sus efectos

/pueden comprometer

pueden comprometer negativamente el desarrollo de otras actividades económicas. De esta manera, el logro de objetivos específicos en el desarrollo industrial está mucho más vinculado a los propósitos y las metas del desarrollo económico general que a las acciones que pudieran adoptarse en el sector mismo o al nivel de las empresas en particular. Con esto no se quiere dar a entender que el crecimiento industrial sea consecuencia del crecimiento económico y que, como tal, tendría un carácter pasivo en la economía. Sólo se pretende destacar que el sentido y el papel dinámico de esta actividad dependen también de las decisiones que se toman al respecto en el campo de la política económica general, en la permanencia o estabilidad de dichas decisiones y, en una palabra, del conocimiento de las reglas del juego que regirán la acción industrial.

Dentro de estos planteamientos aparecen identificados varios elementos que deberían estar presentes en la formulación de la política general de desarrollo industrial para la próxima década y que estaría formada de políticas de promoción industrial, de capacitación técnica, de modernización tecnológica y de fortalecimiento de la capacidad empresarial latinoamericana.

b) Orientación de los trabajos sobre desarrollo agropecuario

La evolución de la agricultura latinoamericana en el pasado reciente presenta características contradictorias. De una parte, la producción agrícola de origen vegetal, que representa alrededor de las tres cuartas partes de la producción agropecuaria total, creció en el período 1955-65 a una tasa bastante elevada, lo cual permitió satisfacer el rápido incremento de la demanda interna y atender los requerimientos de una demanda externa en expansión. Aun cuando las importaciones extrarregionales de productos vegetales continuaron creciendo a un ritmo acelerado, siguen constituyendo una fracción relativamente pequeña del abastecimiento total de estos productos. En cambio, la producción pecuaria aumentó apenas a una tasa comparable con la del crecimiento demográfico, lo que explica que el consumo por habitante de productos animales, que ya era bajo desde el punto vista nutricional, no haya experimentado mejoramiento alguno durante el período señalado.

A pesar del lento desarrollo del sector pecuario, fenómeno generalizado en casi todos los países, podría parecer que la producción agropecuaria regional está registrando en su conjunto índices relativamente favorables de crecimiento, si bien se aprecian diferencias notables entre los distintos países. Sin embargo, si se examinan otros indicadores de tipo socioeconómico,

/se advierte

se advierte que el comportamiento del sector agropecuario no ha sido tan satisfactorio. En primer término, cabe observar que el mejoramiento del consumo medio por habitante, de alrededor de 1 % anual es relativamente lento y que subsisten importantes sectores de la población que sufren de desnutrición o malnutrición.

Aparte de factores de tipo ambiental y cultural, este fenómeno se encuentra estrechamente asociado a desigualdades en los niveles de ingreso dentro del propio sector agropecuario. Es probable, por lo tanto, que muchos millones de familias campesinas tengan ingresos anuales por habitante sumamente bajos, a niveles apenas de subsistencia, en tanto que un pequeño grupo participe con una cuota extraordinariamente alta del producto del sector. Esa enorme disparidad en los ingresos refleja no sólo la desmedrada situación de una gran cantidad de personas desde un punto de vista estrictamente material, sino que simboliza su condición marginal en el plano socio-cultural. La aparición, en años recientes, de un nuevo tipo de empresario agrícola comercial, que aplica las técnicas más modernas y alcanza elevados niveles de productividad, ha producido probablemente una acentuación en el proceso de concentración de los ingresos agrícolas. Sin duda el aumento medio en la productividad de la población activa ha sido el resultado de combinar tasas de incremento mucho más elevadas para grupos relativamente pequeños de agricultores modernos, con tasas nulas o incluso negativas para la gran mayoría. Aun si los beneficios del aumento de productividad en las empresas modernas se hubieran transferido proporcionalmente a los asalariados que trabajan en ellas, cosa que no es segura, el mejoramiento de los salarios reales habría alcanzado sólo a una fracción pequeña de la fuerza de trabajo rural.

Al desglosar el incremento de la productividad entre distintos grupos de operadores y asalariados agrícolas puede comprobarse que el fenómeno del desempleo, tanto abierto como disfrazado, tiende a agravarse en las diversas zonas rurales de la región. Pese a la elevada tasa de emigración rural-urbana que se registra en América Latina, y que ha significado un desplazamiento equivalente a la mitad del crecimiento vegetativo de la población rural, ésta se incrementa en términos absolutos en una cifra cercana a un millón y medio de personas por año. Debido a las limitaciones impuestas por los actuales sistemas de tenencia de la tierra, por la estructura de la demanda de

productos agrícolas y su lento crecimiento, así como por la progresiva concentración de la productividad mencionada antes, sólo una fracción relativamente pequeña de esos nuevos contingentes de la fuerza de trabajo agrícola encuentra ocupación permanente a niveles de ingreso satisfactorios. De acuerdo con algunos estudios realizados recientemente,[1/] 30 % de la población económicamente activa del sector está afectada a actividades (minifundio, etc.), de muy baja productividad.

La mecanización de las faenas agrícolas, que en algunos países ha cobrado gran impulso en años recientes, ha contribuido ciertamente a agudizar el fenómeno anotado. Los empresarios más grandes, que disponen de mayor capital y un nivel más elevado de ingresos globales, han recurrido en forma creciente al uso de equipos mecánicos, amparados en mayor o menor grado, según los países, por políticas destinadas a abaratar tales maquinarias y equipos y hacerlas más accesibles al agricultor. Independientemente de la conveniencia que pueda tener para la empresa agrícola el empleo de procedimientos altamente mecanizados de producción, el hecho es que en la mayoría de los casos el uso de estos equipos redunda en un menor empleo de mano de obra, que no encuentra ocupación productiva en el sistema, con sus consiguientes perjuicios sociales, no obstante las ventajas o rentabilidad que pueda representar ese proceso de modernización para los intereses privados del empresario.

El desnivel de las condiciones de vida en el campo respecto a las ciudades ha sido sin duda una de las causas principales del masivo éxodo rural a las ciudades que ha tenido lugar en la región en los decenios recientes. Obviamente, existen otros factores de atracción que tienen también un gran peso; por lo demás, el desarrollo económico exige un crecimiento más acelerado de las actividades secundarias que las primarias, ya que sólo en la medida en que disminuya la relación entre el número de productores agrícolas y el de consumidores urbanos podrá elevarse el ingreso y el nivel de vida de aquéllos, y podrán diversificarse las bases productivas nacionales. Dado que ciertos sectores, o más bien ciertos estratos dentro de los sectores

---

1/ CELADE-ILPES, "Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración en América Latina" (Inst./S.3/L.3).

no agrícolas, han aumentado su productividad más rápidamente que el promedio, y como es probable que en la economía urbana se haya repetido el fenómeno de concentración creciente ya analizado para el caso rural, resulta evidente que el éxodo señalado ha sido en buenas cuentas un cambio de localización de la desocupación y la subocupación.

Hasta ahora, los trabajos de la secretaría en materia agrícola se han concentrado en torno a dos grandes áreas de acción, que se encuentran íntimamente relacionadas entre sí: i) la estrategia del desarrollo agropacuario en función de diversas hipótesis de mejoramiento y redistribución del ingreso, y ii) las posibilidades de lograr un mayor grado de complementación entre las economías agropecuarias de los distintos países de la región, particularmente aquellos que forman la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Dentro de las posibilidades de análisis y de formulación de propuestas de acción, los trabajos se han restringido a aquellos aspectos de carácter más bien global. Con todo, existe el propósito de desagregar en el futuro el análisis y los planteamientos en materia de estrategia al nivel de países.

Esto ha de constituir un valioso material para la estrategia y la política agropecuaria que adopten los países en este decenio.

Un campo que merecerá la especial atención de la secretaría en los próximos años es el que se refiere a las relaciones entre la tecnología y el empleo agrícolas. En vista de la complejidad del tema y la carencia de suficientes datos empíricos sobre la naturaleza de dichas relaciones, se debiera iniciar, en colaboración con las organizaciones correspondientes y, en particular la FAO, la realización de estudios directos en diversos países, con la participación preponderante de organismos nacionales de investigación. Ya en 1970, con ocasión de la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina, se discutirá tan importante tema a nivel gubernamental y de expertos. Es evidente que en el curso de este Segundo Decenio las acciones de investigación, análisis y consulta deberán proseguir y ampliarse.

En la medida en que se avance en la definición de estrategias y políticas nacionales de desarrollo agrícola, se facilitará la tarea de procurar una armonización de las mismas a nivel subregional o regional. Por lo tanto, como complemento de los trabajos anteriormente indicados, se proseguirá en la preparación de estudios sobre producción y consumo de determinados productos, que permitan definir las posibilidades de incrementar el comercio intrarregional de los mismos y sentar las bases para alcanzar una mayor complementación en el nivel productivo. Tales estudios contribuyen a ampliar

el conocimiento mutuo de las muy complejas y variadas políticas que, dentro de cada país, afectan la producción, comercialización y consumo de los productos en cuestión.

El caso de los productos agrícolas que constituyen materias primas para la industria, como las fibras o el tabaco, por ejemplo, requerirá una atención particular para los fines de la integración, pues será necesario conciliar políticas e intereses que a veces pueden ser contradictorios.

c) Orientación de los trabajos en materia de utilización de los recursos naturales

Dentro de la denominación general de recursos naturales, la secretaría ha abordado en el pasado trabajos relacionados con los recursos hídricos, los hidrocarburos y la energía eléctrica. Los elementos de la secretaría dedicados a esta materia son escasos y por otra parte se requiere personal altamente especializado, de modo tal que en una primera etapa sólo se intensificarán las investigaciones y trabajos de campo en esos temas y, cuando se logren ampliar los recursos, se intentará cubrir, con mayor intensidad que hasta el presente, el estudio de los recursos mineros y la estrategia y políticas para su más rápido desarrollo.

El conocimiento de los recursos hídricos superficiales en la región es, en general, deficiente, circunstancia que se agrava por la irregularidad de las precipitaciones, tanto en su ciclo estacional, como en su distribución geográfica. Los recursos subterráneos, que proveen proporciones importantes del agua para consumo humano, riego, salubridad e industria son aún menos conocidos y su utilización es exigua en relación con las amplias disponibilidades que presumiblemente posee la región en su conjunto.

Por otra parte, es insuficiente la planificación que se ha hecho en los distintos países de la utilización del agua en función del desarrollo general; se carece de una política adecuada, y las legislaciones sobre esta materia están en general en crisis, ya que han sido concebidas para estimular los usos individuales de caudales y no prevén ni la realidad socioeconómica de la región, ni el avance tecnológico. Por otro lado, las obras hidráulicas requieren una alta densidad de capital y en los programas de desarrollo generalmente no se ha asignado una prioridad medianamente alta a las inversiones en este sector.

Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden, cabría prever la necesidad de que el programa de acción de la secretaría aborde, en primer término, el estudio y análisis de las posibilidades de aprovechamiento integral de cuencas, sin descuidar su labor de promoción, incluso a través de proyectos multinacionales, y la colaboración técnica en planificación con los organismos nacionales y regionales que lo soliciten.

/En temas

En temas interdisciplinarios como el desarrollo regional y local antes mencionado, se considerará el agua como uno de los elementos básicos. Igualmente, se tiene la intención de intensificar las investigaciones meteorológicas e hidrológicas, así como los estudios relacionados - cartografía, geología, suelos y cobertura vegetal - poniendo especial énfasis en las investigaciones sobre aprovechamiento de aguas subterráneas en las zonas desérticas o semidesérticas.

El rápido crecimiento del consumo de energía en sus diversas formas en América Latina se complica con las elevadas inversiones que demanda el incremento de la capacidad de producción, y el personal técnico altamente capacitado y especializado que necesita esta actividad. Es así obvia la necesidad de programar cuidadosamente las investigaciones técnicas y las obras por ejecutar, estableciendo una vinculación rigurosa entre las proyecciones de la demanda y la planificación de la oferta de energía, en sus diversas formas, y su ubicación en el programa general de desarrollo económico de cada país.

El sector de energía fue objeto de particular atención por los gobiernos en el decenio de 1960. No obstante, hubo una marcada incongruencia entre lo que se considera la política económica general más conveniente al desarrollo sectorial coordinado y la orientación efectiva de la política adoptada en materia de energía. Así, pueden citarse ejemplos de empleo dispendioso de la energía eléctrica para producir calor, falta de coordinación entre los precios de las diversas formas de energía sustituíbles entre sí, e insuficiencia de recursos para inversión derivados principalmente de tarifas anormalmente bajas, que obstaculizaron la expansión de las inversiones y la producción del sector.

De cuanto antecede, es fácil determinar los objetivos principales que deberán perseguirse: i) lograr el abastecimiento de energía suficiente, en sus distintas formas, para cumplir la tasa de crecimiento económico que se fije; ii) garantizar una razonable seguridad en ese abastecimiento; iii) procurar que los costos sociales de ese abastecimiento sean mínimos y que los precios de las distintas formas de energía se ajusten a sus costos y determinen una estructura productiva óptima dentro del propio sector.

/Para cumplir

Para cumplir esos objetivos, será preciso la investigación y recomendación de estrategias y políticas nacionales y regionales para el desarrollo del sector en consonancia con el desarrollo económico general, la promoción de un aprovechamiento óptimo de los recursos energéticos, incluyendo los proyectos de interés multinacional, y la participación en grupos multidisciplinarios de trabajo destinados a estudiar el potencial de desarrollo de regiones seleccionadas para informar acerca de las políticas consiguientes.

d) Orientación de los trabajos en materia de transporte

Entre los grandes problemas que plantea una estrategia para la aceleración del desarrollo económico y social en América Latina en el decenio de 1970, los relativos a los transportes ocupan un lugar destacado. No hay aspecto de la estrategia que no tenga relación significativa con los problemas u objetivos del sector de transporte.

Los esfuerzos de los gobiernos y de los organismos regionales dirigidos a la modernización y expansión de los sistemas de transporte en el próximo decenio deberán intensificarse para lograr los objetivos siguientes: i) el desarrollo acelerado y la integración nacional de los distintos países, mediante la construcción de una infraestructura adecuada que abarque todo el territorio nacional y que sea capaz de movilizar los recursos; ii) la creación de una infraestructura básica y de un sistema regional de transporte terrestre, como fundamento de la integración económica; y iii) la expansión y modernización, a base de criterios económicos racionales, de los transportes marítimos y aéreos de América Latina, con el fin de lograr una mayor participación de los países de la región en el transporte de su comercio exterior y la promoción de nuevas exportaciones.

Además de definir y aplicar políticas generales de desarrollo y de coordinación de los transportes, es preciso asegurar la ejecución, en forma estable y continua, de programas de inversión y de modernización de los métodos de explotación en sus diversos sectores, en estrecha correlación con la política general de desarrollo, tomando en cuenta, en particular, los aspectos espaciales. Se requieren además, medidas de racionalización institucional y de la reglamentación de los transportes.

/En el

En el campo ferroviario varios países continúan enfrentándose con el grave problema de la modernización de la infraestructura, los equipos y los sistemas de operación ferroviarias, y de la reducción de los cuantiosos déficit financieros. La secretaría continuará colaborando con la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) en este campo y dará especial énfasis al mejoramiento de los sistemas de estadística, contabilidad y costos, ya que estos instrumentos son esenciales para el diagnóstico de los problemas actuales, la formulación de políticas adecuadas y el control de los resultados.

A pesar del progreso notable en todos los países en la construcción de caminos, será imperativo para el logro de los objetivos del Segundo Decenio para el Desarrollo, intensificar los esfuerzos para ampliar y mejorar las redes viales nacionales. Esos esfuerzos deberán orientarse hacia el incremento de la proporción pavimentada, la mejora y ampliación de las redes secundarias, y el mejor mantenimiento de las carreteras. Por la importancia que tiene una adecuada conservación de los caminos para preservar el capital que ellos representan, se propone la organización de un seminario latinoamericano para examinar técnicas para programar, organizar, financiar y ejecutar este mantenimiento.

El fomento del transporte fluvial, será de particular importancia para regiones rezagadas en el interior de varios países latinoamericanos. Pese a las posibilidades que ofrece este medio, se conoce muy poco sobre su situación actual y los problemas que obstaculizan su desarrollo. Se realizará un estudio al respecto para delinear áreas más específicas para estudios futuros.

La realización en el decenio de 1970 de los grandes proyectos viales de alcance regional, actualmente en etapa inicial de construcción o en estudio, completaría el esqueleto de una red vial continental, que debería también complementarse con carreteras secundarias y de alimentación. La magnitud de los proyectos regionales en cuestión y de otros que podrían ser necesarios en el futuro, plantea la necesidad de investigar en qué medida la red troncal regional en formación, proyectada o en estudio, correspondería en el futuro a una estructura económica espacial óptima de un continente integrado. En 1969 se inició un estudio del

desarrollo regional del oriente de Bolivia, como parte de la evaluación de un puerto sobre el río Paraguay que realiza el gobierno de ese país con asistencia del BID. Se seguirá con otros estudios regionales interdisciplinarios de este tipo, que, además de ser la base de la planificación regional, ayudarán en la preparación de metodologías adecuadas para evaluar proyectos de carreteras de integración. En una primera etapa se trabajará también en la Región Andina y en el Caribe.

Otro problema en el ámbito regional que merecerá particular atención en el próximo decenio, es el del transporte ferroviario regional, en particular el estudio y la aplicación de las medidas que podrían tomar las empresas ferroviarias y los gobiernos para obtener una mayor utilización de las líneas ferroviarias internacionales existentes.

Para aprovechar plenamente los beneficios que aportan las conexiones terrestres, será también necesario durante el próximo decenio eliminar las barreras de tipo institucional, legal y administrativo que aún existen en muchos países. Ellas entorpecen la operación económica de los servicios regionales de transporte, y dificultan la formación de empresas o consorcios regionales para la explotación conjunta de esos servicios. Se ha colaborado con la ALALC en la preparación de un convenio de transporte terrestre regional y continuarán estas actividades en este campo en la medida en que los recursos permitan.

Es evidente la importancia que revisten los transportes marítimos en el comercio exterior de la región. Sin embargo, la proporción del tonelaje de las flotas mercantes latinoamericanas en el tonelaje marítimo mundial es hoy menor que hace quince años. Además, los ingresos de las compañías navieras latinoamericanas por concepto de fletes no han superado en los últimos años un 12 % del total de los fletes que genera el comercio exterior de la región. La participación de las flotas regionales es particularmente baja en las exportaciones a granel.

De especial importancia en el próximo decenio será la intensificación de los esfuerzos de los países de la región para lograr la adopción por las conferencias marítimas de una política sobre el nivel y la estructura de los fletes que responda realmente a las necesidades de la expansión del comercio exterior latinoamericano, sobre todo de

nuevas exportaciones de manufacturas. Se ha publicado recientemente un estudio sobre los fletes marítimos que afectan las exportaciones de la región y se realizará otro semejante de los fletes sobre las importaciones. Asimismo, se continuará asesorando a los comités de usuarios del transporte marítimo que se han establecido en varios países y se desea intensificar el trabajo en este campo en la medida que los recursos de la secretaría lo permitan. Finalmente, se continuará asesorando a la CECLA en asuntos marítimos y se colaborará como hasta ahora con la UNCTAD.

El transporte marítimo atraviesa actualmente por un período de gran progreso técnico, con la creación de sistemas de transporte totalmente nuevos. La política de expansión de las marinas mercantes regionales deberá tener muy especialmente en cuenta la necesidad de absorber estos cambios tecnológicos, así como los cambios previsibles en la estructura del comercio internacional de la región.

Las innovaciones tecnológicas en los transportes marítimos plantearán también graves problemas de restructuración de muchos puertos de la región. El problema portuario se agrava aún más si se considera que a pesar de los esfuerzos de varios gobiernos por mejorar las condiciones portuarias, muchos puertos latinoamericanos continúan siendo francamente lentos y caros. La secretaría pretende desarrollar una metodología que permita cuantificar los costos portuarios y medir la eficiencia comparativa de los diferentes puertos de la región. Asimismo, desea colaborar con las autoridades portuarias para elaborar e implantar sistemas de información estadística y de costos.

El progreso tecnológico es aún mayor en los transportes aéreos. Por tratarse de innovaciones que requieren grandes capitales y amplios mercados, implican necesariamente una coordinación más estrecha de las compañías existentes. Tales esfuerzos deberán abarcar no sólo el transporte de pasajeros, sino también el de carga.

4. Administración pública

Es conocida la debilidad de la organización administrativa latinoamericana para transformar en acción las directivas de política que requiere el proceso de desarrollo.

/No obstante,

No obstante, las medidas de reforma han producido escasos resultados hasta ahora, y los análisis críticos parece que han identificado las causas de su reducido éxito. Se ha señalado que no basta la eficiencia operativa (se puede cumplir eficientemente decisiones erróneas), y que la ineficiencia sólo puede eliminarse si se logra contrarrestar sus causas externas, como son las presiones del desempleo estructural, la inestabilidad política, la inflación o los recursos fiscales insuficientes. También se ha atribuido la pobreza de los resultados alcanzados a estrategias y metodologías de reforma inadecuadas. Han resultado así recomendaciones en el sentido de fortalecer a los organismos de planificación y de promover el desarrollo de administradores superiores, habilitándolos para utilizar las modernas técnicas de gestión, que se orientan a la identificación y cumplimiento de objetivos, más que a la promoción de economías de operación.

Aunque intrínsecamente correcta, la reorientación de la reforma administrativa según estas líneas sólo podrá producir resultados significativos a largo. Se ha recomendado:

a) Concentrar los esfuerzos en la creación o fortalecimiento de los organismos prioritarios, o sea los responsables de la formulación y ejecución de políticas que conduzcan a los objetivos esenciales para el desarrollo económico.

b) Considerar la racionalización global del sector público como un objetivo por alcanzar mediante aproximaciones sucesivas, que se programarían a mediano y largo plazo.

El programa de trabajo de la secretaría refleja esa reorientación de la reforma administrativa en América Latina. Es así como se ha propuesto la realización de una conferencia regional sobre la formación de administradores superiores, en que se sentaran las bases para coordinar los esfuerzos de la CEPAL y del ILPES con los de otros organismos internacionales y con instituciones nacionales, gubernamentales, o privadas, de enseñanza e investigación en esta materia.

La secretaría efectuará una investigación con el objeto de definir los organismos y otros instrumentos que será necesario crear o fortalecer,

/para mejorar

para mejorar la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo, basándose en el análisis de estos planes y en los estudios del sector público que hayan realizado las organizaciones internacionales e instituciones públicas o privadas de los países de la región. Ello ha llevado a prever la realización, en 1970, de una reunión de expertos sobre la capacidad administrativa para el desarrollo.

La experiencia parece confirmar la eficacia de los debates entre expertos. Por ejemplo, los trabajos de la Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe, que realizó la CEPAL en noviembre de 1969 han despertado un significativo interés y recomendaciones en el sentido de que Naciones Unidas realice investigaciones sobre prácticas y técnicas gerenciales modernas, sobre planificación empresarial, y sobre aspectos administrativos de las empresas multinacionales, dada su creciente importancia para la integración latinoamericana.

Considerando estos aspectos, se intentaría la realización de una reunión de expertos en 1972, con el objeto de identificar los campos en que podrá ser más eficaz el esfuerzo para mejorar la administración pública latinoamericana, a base de la experiencia de la asistencia técnica que ha proporcionado las Naciones Unidas en ese campo.

La resolución 290 (XIII) aprobada por la Comisión Económica para América Latina en su décimotercer período de sesiones, "recomienda a la secretaría que en el contexto de su programa de trabajo preste atención destacada a los estudios, investigaciones y asesoramiento" relacionados con "los aspectos de racionalización y modernización de la administración pública, y a su acondicionamiento a las exigencias del desarrollo". Como consecuencia, probablemente se observará una concentración de esfuerzos en el aumento de la eficiencia de los organismos de interés inmediato para el desarrollo, como los servicios de recolección y elaboración de informaciones (sistemas estadísticos, de planificación y otros), en la creación y perfeccionamiento de empresas públicas, incluso las multinacionales, en la institución o fortalecimiento de las entidades e instrumentos de estímulo, captación, y orientación del ahorro, y en el desarrollo de la investigación científica y técnica en escala y en función de los intereses regionales.

II. LA POLITICA COMERCIAL Y FINANCIERA EXTERNAS Y LA TRANSFERENCIA TECNOLOGICA

Los países en desarrollo han puesto particular énfasis en la necesidad de mantener su independencia en la formulación y ejecución de sus políticas internas, aun si éstas forman parte de un esfuerzo colectivo que tiende a superar sus propios problemas. Tal actitud responde a razones fáciles de entender. Pero, por una parte, no siempre es fácil trazar la línea divisoria entre las medidas cuyos efectos se limitan estrictamente al ámbito nacional y las que trascienden ese límite. Por otra, si el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo es una empresa de la comunidad internacional en la que se definen ciertos compromisos de unos países en favor de otros en el campo de las relaciones comerciales y de la ayuda financiera, parece ineludible que cada uno de estos países esté dispuesto a participar plenamente en el examen y evaluación de sus políticas internas, no para someterlas al arbitrio de decisiones de una autoridad internacional, pero al menos para contrastarlas con otras experiencias y señalar la medida en que han sido compatibles o incompatibles con los objetivos y metas generales del Segundo Decenio para el Desarrollo.

La orientación del programa de trabajo de la secretaría, en lo que compete a este tema, comprende los estudios e investigaciones relacionados con las políticas nacionales y estudios y análisis de las medidas adoptadas o que deberían adoptarse en el ámbito internacional, así como la evaluación del progreso que vaya alcanzándose en el cumplimiento de los objetivos del Segundo Decenio para el Desarrollo.

En el conjunto de políticas y medidas relacionadas con la movilización de los recursos internos, la definición de los objetivos y de la estrategia de la política comercial constituyen un aspecto esencial de los programas de desarrollo, al que no siempre se ha otorgado la importancia adecuada. En la mayoría de los países latinoamericanos la política comercial se ha caracterizado por su pasividad, falta de objetivos de largo aliento y por estar constituida en gran parte por medidas aisladas que responden a presiones y desequilibrios fundamentales o circunstanciales, según el caso, en el balance de pagos internacional. Correspondiendo a esta orientación, en la mayoría de los países, la política comercial ha

/llegado a

llegado a identificarse casi exclusivamente con la acción y los esfuerzos encaminados a obtener de los países desarrollados determinadas concesiones en el campo comercial y en el de la asistencia financiera. Fue intensa durante el último decenio la acción emprendida por los países en desarrollo, tendiente a obtener decisiones y compromisos sobre liberalización del comercio y aumento de las transferencias financieras en organismos como el GATT y la UNCTAD.

Esta orientación, sin duda, respondió a un conjunto de circunstancias concretas. Dada la estructura del comercio exterior de los países latinoamericanos, se aprecia que para la expansión de las exportaciones es indispensable una política más liberal de acceso por parte de los países desarrollados. Pero además, hay que tomar en cuenta que al mismo tiempo son imprescindibles medidas y políticas de orden interno que contribuyan a modificar la estructura prevaleciente del comercio exterior y las condiciones para exportaciones e importaciones.

De esta manera se está ampliando el enfoque del programa de trabajo incorporando el estudio de las medidas que configuran la política comercial al nivel nacional, esto es, el análisis de los objetivos, formulación e instrumentación de tal política en el contexto de la estrategia del desarrollo durante el próximo decenio. Conviene señalar, por otro lado, que esta gran preocupación por el estudio de las medidas y políticas al nivel nacional obedece también a la necesidad de tomar en cuenta los progresos que se van logrando en la adopción de medidas al nivel internacional, como eventualmente puede ocurrir con el establecimiento del sistema de preferencias generales en favor de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, cuyo efectivo aprovechamiento por parte de estos países requiere que en ellos se adopten las políticas internas adecuadas a los requerimientos del mercado internacional.

El estudio de las medidas y políticas al nivel nacional se orientará a cubrir dos aspectos: i) Determinación de los objetivos y de la estrategia de la política comercial de los países latinoamericanos, y ii) Estudio de la organización institucional para la formulación y ejecución de la política comercial.

/La investigación

La investigación relacionada con el punto i) se propone ampliar y profundizar el análisis de las políticas comerciales seguidas por los países de la región (en particular durante el decenio pasado), principalmente con vista a determinar el papel fundamental que corresponde a las manufacturas y semimanufacturas en la expansión de las exportaciones totales y establecer las vinculaciones de tal objetivo con otros de la política económica general.

En el marco de las medidas destinadas a alcanzar la más eficaz movilización de los recursos internos tendrán que examinarse, por lo tanto, las relaciones existentes entre los objetivos que persigue la política comercial y los que corresponden en general a la política de desarrollo, en particular la política de inversiones, la política industrial, agrícola, etc. Por otra parte, al analizar los instrumentos de la política comercial (aranceles, reglamentos cambiarios, regímenes de exportación e importación) será necesario investigar la compatibilidad de las diversas medidas entre sí y el grado de su efectiva aplicación, de modo que el estudio no se limite a analizar en abstracto los cambios ocurridos en la legislación, sino que permita evaluar la eficacia con que se han utilizado esos instrumentos.

La investigación prevista en el punto ii) constituye un complemento esencial de la anterior. Se trata, en efecto, de analizar, desde un punto de vista institucional, la forma cómo se elabora y ejecuta la política comercial. Para cada país es diverso el número y el carácter de los organismos estatales, semiestatales y privados que participan directa o indirectamente en la formulación de la política comercial y, por lo tanto, ésta refleja la fuerza de los diferentes grupos de presión que intervienen en dicha formulación. Al mismo tiempo, la efectividad que alcanzan las diversas medidas adoptadas depende en parte de la manera como funcionen los organismos encargados de su ejecución y control.

El decenio de 1960 fue pródigo, en la discusión en el orden internacional, de las medidas que podrían adoptarse en favor de los países en desarrollo. Los dos períodos de sesiones de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo y las reuniones Ministeriales produjeron un conjunto de recomendaciones que cubren prácticamente todos los campos de la actividad

económica. La tarea fundamental inmediata consistiría, más que en producir nuevas recomendaciones, en lograr los acuerdos que permitan instrumentar adecuadamente las ya existentes. Los campos de acción en los que tendrán que concentrarse las medidas adoptadas al nivel internacional comprenden: i) la expansión de las exportaciones; ii) la ayuda financiera, y iii) la transferencia de tecnología.

Avanzan actualmente las negociaciones para el establecimiento de un sistema de preferencias generales en favor de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados. El estado actual de esas negociaciones no permite aún estimar si esas preferencias constituirán verdaderamente un estímulo a la diversificación y expansión de las exportaciones, pero la posibilidad de que se aprovechen las concesiones dependerá, en buena parte, de los esfuerzos que realice cada país. El sistema de preferencias será una contribución muy positiva de los países desarrollados en favor de la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo, en la medida de la liberalidad de las ventajas que ofrezcan para el acceso a sus mercados, pero ella no excluye la necesidad de continuar considerando otras medidas en el campo comercial (particularmente en relación con los productos primarios), tales como el mejoramiento de las condiciones de acceso y la estabilización de los mercados. No menos importante será también la continuación de los esfuerzos que realizan los países en desarrollo para expandir su comercio recíproco y acelerar su proceso de integración en mercados regionales.

En lo que toca a la ayuda financiera, los objetivos para el Segundo Decenio del Desarrollo consisten principalmente en alcanzar la meta mínima establecida en el segundo período de sesiones de la UNCTAD, logrando que los países desarrollados se comprometan a alcanzar dicha meta dentro de un término relativamente corto; eliminar las restricciones que acompañan la ayuda "atada", y encontrar soluciones aceptables a los problemas que plantea el excesivo endeudamiento externo. Sobre cada uno de estos temas existen recomendaciones y compromisos que requieren adecuada instrumentación. La naturaleza de la acción en este campo aparece, así, orientada por esos planteamientos y compromisos.

/No es

No es preciso evaluar la amplitud del desnivel existente entre el desarrollo tecnológico alcanzado en los países industriales y el que prevalece en los países en vías de desarrollo por ser de sobra conocido. En aquellos, los grandes recursos destinados a la investigación científica y técnica han dado por resultado el logro de un nivel excepcionalmente alto. En estos últimos, lo reducido de sus mercados y la escasez de sus recursos materiales y a veces humanos, han impedido abordar esta investigación en forma amplia o masiva.

De aquí que en aquellos casos de industrias muy particulares, coincidentes con un tamaño relativamente grande de las empresas correspondientes, aquella tecnología se haya introducido generalmente sin ninguna adaptación a los países del continente. Lo anterior, permite definir dos tipos de problemas. El primero, se refiere al escaso y circunscrito desarrollo tecnológico en América Latina y el segundo, a la implantación lisa y llana de una tecnología que se adapta a economías donde existe una abundancia relativa de capital frente a una escasez relativa de mano de obra y la existencia de un mercado generosamente amplio. Estas características de las economías desarrolladas contrasta con la dotación relativa de capital y mano de obra predominante en los países del área, así como con la estrechez de sus mercados. Por supuesto que muchas veces, según sea el sector de actividad de que se trate, la tecnología desarrollada en los países industriales no es susceptible de adaptación al medio latinoamericano, pero en otros casos, sí es posible esa adaptación. Este último aspecto se relaciona directamente con la política tecnológica que deberá idearse en los países latinoamericanos, teniendo en cuenta la escasez relativa de capital, el tamaño de los mercados, la necesidad de absorber mayor número de mano de obra y de acrecentar la relación producto a capital.

Constituye esto un aspecto tradicionalmente descuidado en las políticas de promoción económica y social. No es necesario recalcar lo indispensable de introducir en dichas políticas, de una manera progresiva, disposiciones relativas a la tecnología, con miras a promover la modernización de las actividades y la adopción de procesos y equipos de

/producción adaptada

producción adaptados en lo posible a las condiciones latinoamericanas en cuanto se refiere a tamaños de plantas, características de materias primas y otros recursos, salarios y costos de capital, etc.

Se tiene así la intención de estudiar las formas posibles de promoción de esta innovación tecnológica a través de un aumento de la competencia, que actúe como instrumento de progreso técnico y de reducción de los costos de producción, todo ello dentro de un sano esquema que produzca en lo posible las menores repercusiones económico-sociales indeseadas.

Dentro del mismo tema, cabe también analizar las posibilidades por sectores de actuar sobre los tamaños económicos de las plantas productoras como manera de favorecer la instalación y producción adecuadas a la capacidad financiera, nivel tecnológico, tamaño de los mercados, el desarrollo y los programas de investigación tecnológica aplicada. Por supuesto, el estudio de una política o políticas que tengan por objetivo analizar la transferencia tecnológica del exterior es también de fundamental importancia. Ya sea que esta transferencia se efectúe por medio de acuerdos de licencia entre empresas, como a través de programas de capacitación en el exterior, de intercambio de información científica y tecnológica, etc., conduce a una elevación del nivel actualmente bajo en América Latina.

Finalmente, una política tecnológica debiera prever el fomento de la investigación nacional para un mejor aprovechamiento de los recursos locales - naturales y adquiridos - y para una mejor adaptación de las técnicas del exterior. Esto último es un objetivo de política tecnológica de importancia fundamental en el contexto de la política general latinoamericana de desarrollo económico y social. En este orden de ideas, no cabe duda que representan un papel importante aquellas disposiciones destinadas a favorecer el financiamiento de esas actividades de investigación.

III. ASESORAMIENTO TECNICO Y CAPACITACION

1. Las actividades operativas

Desde que se hizo efectiva en 1962 la descentralización de las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas a las comisiones económicas regionales, se ha observado una tendencia de la Sede de las Naciones Unidas a dar a dichas comisiones una participación y responsabilidad crecientes en actividades operativas, tanto del sector Asistencia Técnica como del sector Fondo Especial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Algunos organismos especializados siguen igual política de descentralización hacia las comisiones regionales. A este respecto, la secretaría de la Comisión está dispuesta a aceptar este aumento de responsabilidades sujeto al aumento de sus recursos.

Esto ha permitido que las labores de investigación de la secretaría reseñadas precedentemente, además de servir como elemento informativo a los gobiernos latinoamericanos para la preparación de estrategias y políticas y de medidas ejecutorias constituyan la base conceptual de las actividades operativas que ha desarrollado la Comisión y que seguirá desarrollando en el decenio de 1970 en materia de asistencia técnica y de capacitación. Estas actividades operativas, que son de fundamental importancia para las realizaciones que se prevén en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se apoyarán en el resultado de dichas investigaciones. La labor operativa constituye la expresión práctica de la cooperación que la Comisión puede prestar a los gobiernos latinoamericanos.

Las actividades de asesoramiento las desarrolla la secretaría con su personal de plantilla y con un número determinado de expertos regionales financiados con fondos de asistencia técnica de las Naciones Unidas, de la UNCTAD y de la ONUDI. Para estas actividades se cuenta también con la colaboración de la Organización Meteorológica Mundial y la Oficina Sanitaria Panamericana.

/Sin perjuicio

Sin perjuicio de la labor de investigación que ellos realizan en relación con los problemas observados durante sus misiones a los países, los expertos regionales tienen como tarea fundamental prestar asesoramiento por corto plazo a los gobiernos de la región, a su solicitud, conducente a la definición de esos problemas y a dejar expresados sus puntos de vista técnicos para que los países soliciten a los organismos internacionales o regionales pertinentes, los especialistas o expertos correspondientes a largo plazo. Por su parte, los funcionarios de plantilla de la secretaría cooperan con los gobiernos, a su pedido, en misiones de asesoramiento de corto plazo, el que puede ser prestado por funcionarios aisladamente o en equipo, según acuerdos especiales. Pueden actuar con expertos de otros organismos, como el ILPES, organismos especializados de las Naciones Unidas, u organismos regionales como el BID y la OEA.

Como resultado de una evaluación de los resultados de la asistencia técnica prestada a los países de la región en los últimos años, la secretaría se propone concentrar sus esfuerzos en los siguientes programas, que incluyen asesoramiento directo a los países de la región y organización de cursos de capacitación en algunos de ellos:

a) Política comercial y financiamiento del sector externo
b) Integración subregional
c) Exportación de manufacturas
d) Recursos naturales
e) Desarrollo regional y local
f) Desarrollo de los transportes
g) Desarrollo industrial
h) Estadística
i) Administración pública.

La parte de asesoramiento de estos programas corresponderá a misiones a los países de grupos de asesores regionales apoyados en algunos casos por funcionarios de plantilla. Se financiarán principalmente con fondos de asistencia técnica de las Naciones Unidas, de la UNCTAD, de la ONUDI, de la OMM y de la OSP, según el caso. Se tratará de evitar - salvo cuando sea pertinente - la prestación de servicios de asesoramiento a los gobiernos con expertos individuales por no haber producido este sistema los resultados esperados.

/La prioridad

La prioridad en estas actividades sigue en general, la fijada para las labores de investigación de la secretaría. Se pretende en primer término, conjugar los esfuerzos de las actividades prácticas y de investigación de la Comisión y, en segundo lugar, basar los programas operativos en estudios e investigaciones previas o paralelas con lo cual se haría más eficiente la labor de los asesores regionales cuanto visiten los países para prestar asistencia técnica.

En materia de política comercial y financiamiento del sector externo se proyecta prestar asesoramiento a los países latinoamericanos para su participación en las reuniones internacionales en que se discutan esos temas. A este respecto, puede señalarse que el programa de trabajo delineado en la resolución 291 (XIII) de la CEPAL enumera una serie de estudios que corresponden a las orientaciones expuestas. Se espera también continuar prestando asistencia en estos campos a los movimientos de integración regional y subregional a través de los respectivos organismos.

Se continuará colaborando en la evaluación de las características, objetivos, e instrumentos de las políticas comerciales de los países a la luz de las condiciones cambiantes del comercio mundial y en el análisis de los factores de naturaleza económica, financiera y cambiaria que limitan el crecimiento de las exportaciones, tanto a los mercados de la región como al mercado mundial.

La secretaría ha venido prestando asistencia técnica masiva al Programa de Integración Económica del Istmo centroamericano desde su creación, así como a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y a la Asociación de Libre Comercio del Caribe. Se continuará colaborando con estos movimientos de integración y con la Junta del Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino) a su solicitud, y en la medida que los recursos disponibles lo permitan.

En materia de integración económica centroamericana, en el próximo quinquenio se han previsto servicios de asesoramiento y paralelamente actividades de investigación, que comprenden aspectos económicos y sociales de la planificación y el desarrollo; el perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano hacia etapas más avanzadas de integración económica;

/y la

y la concepción y ejecución de acuerdos sectoriales y subregionales con países vecinos o grupos de países. También se ha previsto, entre otras cosas, el asesoramiento en materias relacionadas con la política industrial, el desarrollo agropecuario, el transporte y los recursos hidráulicos y la energía eléctrica.

Los países del CARIFTA han expresado reiteradamente su intención de acelerar el programa de cooperación económica subregional. En tal virtud, la secretaría se propone continuar prestando asesoramiento a este programa durante los próximos años en lo que toca a desarrollo económico, armonización fiscal y otros incentivos para la industria, transporte marítimo y estudios de factibilidad para localización de industrias y para el establecimiento de industrias de integración.

Los escasos recursos disponibles en la Oficina de Montevideo no han permitido desarrollar una amplia labor de asesoramiento a la secretaría de la ALALC, como se hubiera deseado. Sin embargo, se continuará prestando en la medida de lo posible el asesoramiento que solicite esa secretaría, y se cooperará, como se ha venido haciendo desde los comienzos del Tratado de Montevideo, con las delegaciones de los países miembros en el estudio de problemas técnicos.

Por intermedio de la Oficina de Bogotá se espera colaborar con el movimiento de integración de los países del Grupo Andino mediante la prestación de asistencia de tipo práctico sobre problemas que puedan surgir como resultado de la integración progresiva de los mercados nacionales.

La Sede de las Naciones Unidas ha decidido la formación de grupos asesores multinacionales e interdisciplinarios para el desarrollo bajo la responsabilidad de las comisiones económicas regionales. El primero de estos grupos para América Latina, que estaría compuesto de un coordinador y entre siete y diez expertos, se establecería en la región del Caribe de habla inglesa, para servir a los países del CARIFTA. El grupo estaría ubicado en la Oficina de la CEPAL en Puerto España y se espera que comience a funcionar antes de fines de 1970.

/Según decisiones

Según decisiones que se toman en el seno de la Junta del Acuerdo de Cartagena, habría la posibilidad de establecer un segundo grupo para servir a los países del Grupo Andino. Esta nueva manera de operar representaría un gran paso en la descentralización de actividades a que se hizo referencia en páginas anteriores.

Con respecto a la promoción de exportaciones, cabe recordar que en 1967 las Naciones Unidas estableció un programa especial, en el cual todos sus organismos interesados colaborarían a fin de asegurar la utilización armónica de los recursos existentes. En este programa participan, entre otros, UNCTAD, ONUDI, PNUD, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y las comisiones económicas regionales; a estas últimas se encomendó la función de actuar como centros de iniciativa para dicho programa. En este marco, cabe pensar que se organizará un mecanismo de asistencia técnica integral y multidisciplinario para cooperar con los países en la formulación de políticas de exportación de manufacturas y en la prosecución de las discusiones por obtener preferencias y mejores condiciones de acceso en los grandes mercados mundiales.

Asimismo se continuará prestando asistencia a los gobiernos de la región en la preparación de estudios por regiones y cuencas fluviales sobre la disponibilidad y uso futuro de recursos naturales, inclyendo los recursos hídricos.

En lo que se refiere a los aspectos regionales y locales del desarrollo, se pretende centrar las actividades de asesoramiento de la secretaría en la asistencia a los gobiernos en la formulación de proyectos y programas de desarrollo regional y local, con énfasis en la coordinación de programas de desarrollo urbano, rural y de la comunidad; en la organización de mecanismos de planificación regional; en la definición de regiones para la preparación de planes regionales de desarrollo; y en la regionalización de planes nacionales y estrategias de desarrollo.

En materia de transporte se continuará prestando asesoramiento a los países en materia de desarrollo regional. Se espera contar con los recursos necesarios para asistir a los gobiernos de la región en políticas de transporte nacional, interior, fluvial, marítimo y ferroviario, y en el desarrollo del transporte internacional.

/Aunque la

Aunque la mayoría de las actividades de desarrollo industrial las lleva a cabo la ONUDI, el programa de labores de la secretaría para los próximos años incluye la continuación de asesoramiento sobre industrias especiales a los órganos de integración latinoamericanos y del Caribe. Se dará especial importancia a los estudios en materia de integración, estructura y localización industriales, así como a la política de industrialización, que servirá de base a la asistencia técnica que se prestaría a los órganos de integración y a los países.

En materia de estadísticas las actividades que puede desarrollar la secretaria, comprenden las siguientes: a) Colaboración con los países en la aplicación de las diversas recomendaciones internacionales e interamericanas. Estas recomendaciones se refieren a actividades coordinadas como los censos de población y habitación y las encuestas industriales básicas (programa mundial de 1973). Por otro lado, tienen relación con la aplicación de nuevos conceptos y clasificaciones tales como el nuevo sistema de cuentas nacionales y la nueva clasificación internacional uniforme de todas las actividades económicas; b) Intensificación de la utilización de métodos estadísticos modernos, como el muestreo para posibilitar el uso óptimo de los recursos disponibles para encuestas estadísticas; y c) Actualización y modernización de las series e índices estadísticos disponibles en los diversos países. Se espera que este trabajo, que debe tener una alta prioridad en los diversos programas de estadística de los países, requiera únicamente recursos adicionales en forma limitada. Se siente la necesidad de promover una acción política y técnica para el mejoramiento integral de los sistemas estadísticos; a este respecto se está considerando la conveniencia de establecer un ciclo de conferencias latinoamericanas de estadística y planificación.

2. Programa de capacitación

Este programa comprende tres actividades principales: a) cursos de capacitación; b) seminarios especializados y c) reuniones de expertos o grupos de trabajo.

Los cursos de capacitación, cuya duración varía según su naturaleza, tienen como objetivo dotar de conocimientos especializados a funcionarios gubernamentales de nivel alto, en el cual habitualmente se toman decisiones

de política económica y social, y de nivel intermedio, en que suele agruparse el personal que aplica y perfecciona esas decisiones. Para la selección de las especialidades de estos cursos, se toman especialmente en cuenta dos criterios: que estén íntimamente relacionadas con el programa de trabajo de la Comisión, y que cubran las necesidades de especialización de funcionarios de gobierno a fin de capacitarlos para solucionar los problemas y obstáculos que atentan contra un desarrollo económico y social más acelerado. El programa de capacitación de la secretaría para los próximos años incluye especialidades como política comercial, fomento de exportaciones y desarrollo regional y local.

El cuerpo de profesores se integra con personal de plantilla dedicado a tiempo completo al estudio de las especialidades de que trata el programa de estudio de cada curso. Este cuerpo de profesores se complementa generalmente con invitados especiales, expertos en las materias tratadas.

Todos los cursos se financian con fondos de asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y son generalmente organizados por la secretaría; algunos de ellos se llevan a cabo en colaboración con el ILPES o con otros organismos internacionales.

La finalidad de los seminarios que ha venido organizando la secretaría, y los que proyecta organizar en el futuro inmediato, es dar a conocer a estudiosos y especialistas gubernamentales de los distintos países los trabajos que ella realiza. Es común invitar a estos seminarios, en calidad de conferenciantes, a personalidades de renombre internacional, altamente especializadas en determinados puntos del temario que se tratan en esas reuniones.

Generalmente se presenta a consideración de los participantes dos tipos de documentos: los básicos que son preparados por la secretaría o por especialistas contratados especialmente al efecto; y los de carácter informativo que, como norma general, deben preparar los participantes sobre el tema del seminario y que se refieren a problemas propios de sus respectivos países.

Los grupos de trabajo tienen una finalidad distinta: integrados por reconocidos especialistas se reúnen más bien para idear, juntamente con funcionarios de la secretaría, metodologías, principios conceptuales

/o medidas

o medidas prácticas de aplicación en las distintas políticas de desarrollo, principalmente en aquellas que se relacionan con los aspectos sectoriales. Los resultados alcanzados por el trabajo de estos grupos se ponen luego a disposición de los gobiernos.

A fin de adaptar la administración pública a las necesidades del desarrollo, se intentará actuar en tres direcciones básicas: i) mejorar la toma de decisiones, particularmente las concernientes a políticas globales y sectoriales; ii) asesorar a los organismos técnicos de los países para que ejecuten con eficiencia los programas de desarrollo y cooperen en su formulación y, iii) asistir a los gobiernos en la organización y funcionamiento adecuados de los servicios administrativos generales.

Se prestará atención especial a la asistencia técnica en materia de reforma administrativa y en los aspectos institucionales de la planificación, de la exportación de manufacturas y de la integración económica subregional.

En el pasado, esta asistencia solía ser solicitada por los gobiernos, y satisfecha por la secretaría, en forma aislada. En el futuro, dado que las reformas administrativas deben estar vinculadas directamente con las exigencias del desarrollo económico y social, esta asistencia habrá de tener carácter multidisciplinario y ligarse así a misiones integradas por los diversos especialistas que requiere la consecución de este objetivo.