

LA PLANEACION DEL DESARROLLO: CINCO PROBLEMAS FUNDAMENTALES

La presente exposición se ha basado en los documentos de trabajo y en las discusiones que sobre los mismos tuvieron lugar en la I Reunión a Nivel de Expertos que se llevó a efecto en Buenos Aires, en el mes de Febrero de 1963.

El desarrollo económico que en la actualidad es considerado como el fin supremo de la vida de un Estado, es un proceso que implica grandes reformas en la estructura social, política y administrativa de un país, es una evolución que se funda en el uso racional de los recursos escasos de un sistema económico y requiere un análisis y un estudio de políticas que abarquen todos los campos de actividad económica, a más de un esquema completo y detallado de obras y proyectos cuya meta final es la obtención del grado más alto posible de bienestar de la colectividad.

Este proceso requiere organización. Necesita ser ordenado y planificado. La Planificación, como toda técnica innovadora, tropieza con serios obstáculos. No es nuestra intención hacer un análisis, ni aún siquiera una lista exhaustiva, de todos ellos, sino más bien enfatizar aquellos problemas que parece constituyen un denominador común en todas las economías que, con mayor o menor éxito, han entrado en la etapa de programar su desarrollo.

La exposición de estos problemas no quiere referirse al Ecuador o algún país en particular, pues son comunes a todos,

pero tenemos que reconocer que, si ellos nos son familiares, aún expuestos de manera general, es porque los estamos viviendo, y sentimos la resistencia que se debe vencer para alcanzar ese más alto grado de justicia social que se busca con el desarrollo económico.

La mayoría de los problemas planteados en el campo de la programación del desarrollo económico y social, pueden agruparse bajo los siguientes rubros generales:

Falta de Coordinación entre los organismos bajo cuya responsabilidad está la preparación y ejecución de los planes;

Dificultades en la preparación de proyectos de inversión;

Escasez de personal especializado en las técnicas de programación;

Deficiencia en las informaciones básicas indispensables para los programas; y,

Falta de apoyo popular, dentro del país, para el programa de desarrollo.

Aunque se considerará cada uno de estos problemas por separado, en la práctica están estrechamente relacionados. La insuficiencia de información Estadística, por ejemplo, dificulta la preparación de proyectos; la preparación de proyectos se ve obstaculizada por la falta de coordinación de los organismos planificados y ejecutores, y un programa que tienda a mejorar la calidad y cantidad de la información disponible, puede ir al fracaso sino intervienen todos los organismos que deben hacerlo.

I.—EL PROBLEMA DE LA COORDINACION:

Tal vez la deficiencia más común que actualmente se advierte en muchos organismos de planeamiento en Latinoamérica, consiste en que éstos permanecen aislados de las entidades capaces de tomar decisiones y de las encargadas de la ejecución y evaluación de los programas de desarrollo. Este problema sólo puede solucionarse mejorando la coordinación entre las actividades del organismo de planeamiento y de los demás organismos gubernamentales.

La eficacia del planeamiento, más que un problema técnico, es de índole administrativa y de organización. El requisito previo para actuar con acierto en este campo, consiste en lograr un amplio acuerdo entre los organismos gubernamentales respecto a la orientación general que debe darse a la política

de desarrollo económico de un país, pero raro es el caso en el que este acuerdo se produce de una manera espontánea, sin que se tomen medidas específicas de coordinación y enlace. La coordinación debe buscarse deliberadamente, y esto exige un reconocimiento mutuo de bien definidas atribuciones en el proceso de planeación y ejecución.

El organismo de planeamiento es, por lo general, de creación reciente, constituye una nueva unidad superpuesta a la estructura gubernamental existente y a causa de que sus funciones abarcan los intereses de toda la economía, suele ser mirado con recelo por los demás departamentos, que temen ser privados de sus atribuciones tradicionales. Esta circunstancia coloca al organismo de planeamiento en una situación muy delicada y es por esto muy importante que él tome la iniciativa para crear un ambiente de coordinación y confianza, sin renunciar por ello a las atribuciones que le son propias. La falta de una relación constructiva entre los organismos del Gobierno, cosa común en Latinoamérica, da por resultado la falta de informaciones necesarias que, de existir esta relación, serían facilitadas por las entidades ejecutivas y por las oficinas del Presupuesto.

Sin el sólido sustento de los hechos minuciosamente conocidos y de una política claramente expresada, los análisis resultan necesariamente vagos y la oficina de planeamiento se encuentra en posición muy débil para evaluar la factibilidad y la conveniencia de los programas sectoriales y de su conversión en autorizaciones de gastos y asignaciones y para su ejecución final. Bajo estas circunstancias la unidad de planeamiento a breve plazo llega a ser considerada por los otros organismos como una simple dependencia de investigación para el Ejecutivo.

Para preparar al organismo de planeamiento para el mejor cumplimiento de su delicada misión es aconsejable procurar que ocupe un lugar bastante elevado en los consejos gubernamentales. Generalmente, la mejor solución es colocarlo bajo la jurisdicción directa de la Presidencia; entre otras ventajas tal situación mejora el acceso hacia informaciones en otras dependencias oficiales y aún dentro de las entidades autónomas.

Sin embargo no basta el mero formalismo. Las otras dependencias muy rápidamente se percatarán de la medida en que el organismo de planeamiento mantiene un estrecho contacto con el Presidente y el Gabinete y de la medida en que su traba-

jo cuenta con el apoyo decidido de las más altas autoridades. En aquellos países en que, a despecho de esta ubicación, no gocen del permanente apoyo del Presidente o del Gabinete, su labor resultará mucho más difícil y su competencia y autoridad pueden ser puestas en tela de juicio.

Los programas de desarrollo latinoamericano son en gran parte —aunque no exclusivamente— programas de inversiones del sector público. Por consiguiente, para que un programa de desarrollo adquiera significación real, el factor de inversión pública debe estar expresado en el Presupuesto General de la Nación y en el Presupuesto de los Organismos Oficiales correspondientes. Desde que en los países Latinoamericanos la formulación de programas de desarrollo y la preparación y formulación del presupuesto ha sido y es posible que siga siendo, función de organismos separados, el más alto grado posible de cooperación entre los organismos encargados de la programación y del presupuesto, es indispensable para lograr un plan adecuado y un programa completo de ejecución.

Para obtener este resultado, debe llevarse a cabo en forma constante, un diálogo constructivo entre estos organismos. Debe llegarse a un acuerdo acerca de una clara definición de responsabilidad donde esto sea posible; donde no lo sea, un mecanismo para la discusión conjunta de problemas de interés mutuo debe establecerse y mantenerse.

Para todo diálogo es indispensable la existencia de un lenguaje común. Esto implica que las bases de las decisiones presupuestarias, sean comunicadas a los encargados del planeamiento y que los planes de desarrollo y sus proyecciones, sean puestas a disposición de los encargados de formular el presupuesto. Esto requiere, además, que el personal de ambos organismos tenga acceso a las mismas informaciones tanto como sea posible, y que se establezca uniformidad en la terminología, en los conceptos y en las clasificaciones.

Lo dicho proporciona una sólida base para dos operaciones: una clara separación entre egresos de capital y egresos corrientes en el Presupuesto del Gobierno y una consolidación de los egresos de capital en programas individuales. Esto significa la necesidad de una forma, aunque sea rudimentaria, de presupuesto por programas. Dividir el presupuesto de egresos por funciones ofrecerá importantes ventajas a ambos organismos.

Ayudará a los Gobiernos a proyectar su acción en detalle, establecerá una relación cuidadosa entre los objetivos y los recursos disponibles y proveerá de una base importante para el futuro control de los programas de inversión.

El elemento más importante para el entendimiento entre los dos organismos, es conceder a la entidad de planeamiento voz, a favor o en contra de la inclusión de cualquier proyecto de inversión dentro del Presupuesto Nacional. En realidad, el presupuesto debiera incluir solamente los proyectos aprobados dentro del programa de desarrollo. De no ser así, la estatura del organismos de planeamiento será de muy modestas dimensiones.

Desgraciadamente es práctica en muchos países el introducir en el presupuesto de inversiones, proyectos que no llevan la aprobación del organismo planificador, incluyendo muchos cuyos estudios previos ni siquiera han sido preparados. Esto acarrea serios perjuicios en la integridad del programa de planeamiento. Igualmente perjudicial es la distracción de recursos financieros o naturales desde áreas de alta prioridad hacia otros fines menos importantes. Además, donde los estudios y la preparación de proyectos han sido insuficientes, la provisión de fondos resulta muy lenta o prácticamente imposible, de tal manera que la ejecución del programa se demora manteniéndose inactivos recursos que pudieron emplearse en mejor forma. La cooperación al nivel del personal, debiera comenzar con un cálculo, obtenido conjuntamente, acerca del monto posible de los recursos disponibles para las inversiones de capital. Esto requiere que el organismo de planeamiento y el de presupuesto, se pongan de acuerdo sobre el total de los ingresos estimados y sobre los requerimientos de egresos en el presupuesto vigente. El déficit o superávit que resulte de este cálculo será, evidentemente, el factor principal para determinar los recursos disponibles para la inversión anual. En este proceso es conveniente que el organismo de planeamiento reconozca que la función primordial de calcular las rentas fiscales y las necesidades presupuestarias corrientes, corresponde al Ministerio respectivo; en cambio, el cálculo de la financiación extranjera futura será, fundamentalmente, de la incumbencia del organismo de planeamiento. Normalmente el estudio de las necesidades de capital, deberá ser obra de ambos organismos, así como la consideración que deban merecer los egresos presupuestarios corrientes

indispensables, como complemento de las inversiones propiamente dichas.

Una vez ensayada una verdadera y cordial cooperación entre ambos organismos, probablemente, ésta podrá mantenerse con mayor facilidad. La cooperación hará que los planificadores comprendan mejor los aspectos operacionales y tendrán un estímulo al observar la ejecución del plan a través del presupuesto. De la misma manera hará que los encargados del presupuesto participen de modo creador en la preparación de un programa coordinado de desarrollo y tengan de esta suerte, una importante contribución en la realización de las metas nacionales.

La coordinación entre las actividades del organismo de planificación y la oficina del presupuesto por una parte, y los organismos ejecutivos por otra, es también esencial para el éxito del programa de desarrollo. Sólo mediante esa cooperación, será posible preparar programas sectoriales y proyectos de inversión ajustados a la realidad; sólo mediante ella será posible contar con la ejecución del programa de desarrollo por parte de los organismos ejecutivos.

En general, se da por existente en América Latina una eficaz relación entre la oficina del presupuesto y los organismos ejecutivos. Se supone que la oficina del presupuesto estudia las solicitudes de las distintas dependencias gubernamentales y las atiende según los recursos disponibles y con arreglo a criterios bastante objetivos. En la realidad no ocurre así. Si bien es cierto que raras veces se discute la competencia de la oficina del presupuesto para modificar solicitudes presupuestarias, esa autoridad no se ejerce muy estrictamente, y la labor de muchas oficinas de presupuesto, se limita a sumar las solicitudes de fondos de los distintos Ministerios. Particularmente, es muy poco lo que se reduce de las solicitudes de egresos y, a menudo, las reducciones que se hacen resultan ampliamente superadas por peticiones de última hora inspiradas las más de las veces en intereses políticos que pretenden la aprobación de gastos para satisfacer intereses particulares. Por otra parte, la insuficiente discusión del presupuesto entre los organismos ejecutivos y la oficina del presupuesto, suele originar una mala coordinación entre los ingresos y los egresos ordinarios de cada Ministerio.

Lograr una relación de trabajo eficaz entre el organismo de planeamiento y los Departamentos Ejecutivos, es aún más difícil. En este caso el éxito depende, en parte de las actitudes y en parte del mecanismo de cooperación. Ante todo, los Departamentos Ejecutivos deben estar dispuestos a reconocer que la oficina de planificación es el punto focal del país para adoptar decisiones en materia de planeamiento del desarrollo económico y social. Ese reconocimiento se deberá, por un lado, a buena voluntad espontánea, y por otro, a la posición elevada que el organismo planificador ocupe dentro de la esfera gubernamental, pero, en un mayor grado aún, dependerá de la habilidad del propio organismo de planificación. A su vez, los planificadores deben reconocer que buena parte de la programación sectorial y casi todo el desarrollo de los proyectos, deberá realizarse en los distintos Departamentos Ejecutivos.

La distribución de tareas entre los organismos de planificación y los Departamentos Ejecutivos, deberá limitarse con cierta precisión.

En condiciones ideales, el organismo de planificación debe programar y coordinar el plan general de desarrollo económico y social, asegurar la compatibilidad entre sus partes y formular planes bien coordinados para la ejecución de programas y proyectos. En la práctica, la mecánica sería normalmente la siguiente: La Junta de Planeamiento —que en realidad es el gabinete económico del país— elabora en términos amplios las líneas directrices de la preparación de un programa. Fundándose en esas recomendaciones, el propio organismo de planificación, traza los contornos generales y un programa de desarrollo (apoyándose parcialmente en los cálculos de rentas proporcionados por la oficina del presupuesto) y proporciona a los Ministerios Ejecutivos amplias orientaciones para la preparación de programas sectoriales y tal vez les fija los plazos en que habrán de terminarlos y presentarlos. A su vez, cada departamento ejecutivo elabora su propio programa de inversiones, procurando que sea compatible con las necesidades del plan de desarrollo. El documento final surge de las deliberaciones entre los Ministerios Ejecutivos, la Oficina del Presupuesto y el Organismo de Planificación.

Por consiguiente, la programación sectorial corresponderá principalmente a los departamentos ejecutivos más directamen-

te interesados en el programa de inversiones (obras Públicas, agricultura, salud, vivienda, etc.), que operarán teniendo en cuenta los recursos que se les haya asignado y las amplias orientaciones que les habrá impartido la Junta de Planeamiento en la cual, de ordinario está representado su Ministerio. Además, la preparación de los distintos proyectos, su control, su reglamentación y ejecución, así como el examen periódico de sus programas, será de incumbencia de los propios Ministerios. En términos generales, estas tareas no deben ser ejecutadas por el organismo de planificación, que no suele disponer de suficiente personal especializado y tiene un conocimiento menos claro de los problemas especiales de la inversión en cada sector.

Por lo mismo, a fin de poder participar más eficazmente en el proceso de programación sectorial, los organismos ejecutivos deberían organizar pequeñas unidades de planificación encargadas de determinar las prioridades del sector y reunir y desarrollar proyectos específicos de inversión. Para que pueda dedicarse enteramente a su importante tarea, el personal de la unidad de planificación deberá estar alejado, en la medida de lo posible, de los problemas corrientes: La constitución de un cuerpo de técnicos competentes en los organismos ejecutivos, proporcionará cierta garantía contra violentos cambios políticos. En general, estos grupos tienen más posibilidades de sobrevivir a esta clase de cambios sin alteraciones de su personal o en su trabajo, que la misma unidad central de planeamiento. El organismo de planificación puede jugar un papel fundamental en el establecimiento de unidades de planificación en los departamentos ejecutivos. En la actualidad, por ejemplo, la Junta de Planificación en nuestro país, ayuda a los Ministerios a establecer servicios de preparación de programas y proyectos. En países donde exista un clima de mutua confianza, un intercambio temporal de técnicos entre los Ministerios Ejecutivos y la Junta de Planeamiento, podría ayudar a crear estas unidades de planificación, lo cual también redundaría en beneficio de los técnicos del organismo central de planificación.

Se necesita una cooperación entre organismos no sólo para la preparación de programas de desarrollo, sino también para examinar los progresos y evaluar los programas. Esta tarea de evaluación, además de ayudar en la administración y ejecución del programa, hace más comprensible y más realista la futura

programación y también la formulación de las líneas generales de la política a seguir.

Uno de los aspectos de la evaluación es la anotación de progresos, que se centra en el logro de objetivos y la previsión de obstáculos para futuros progresos. En la fase actual de la programación en muchos países latinoamericanos, no es posible en general, preparar informes frecuentes sobre el estado de programas y proyectos. No obstante, con la ayuda de indicadores seleccionados, existiría la posibilidad de preparar informes sobre los progresos de las distintas fases del programa y de los proyectos que lo componen, así como de su idoneidad en materia de organización y administración. Es importante anotar, sin embargo, que no será suficiente la evaluación de un proyecto únicamente desde el punto de vista de los gastos. También es necesario juzgar los progresos en los aspectos físicos y programáticos y en relación con objetivos previamente determinados. Las actividades como el transporte, la irrigación, la energía y la industria, se prestan muy bien para el análisis cuantitativo; para otros proyectos, especialmente los de tipo social, la cuantificación del progreso puede ser más difícil pero, de todos modos, hay que intentarla.

En la mayoría de los casos los informes sobre progresos son preparados en cada uno de los organismos ejecutivos por economistas y especialistas sectoriales. Sin embargo, el organismo central de planificación debe estar preparado para dar orientación y asesoría en la organización de la tarea de evaluación. Todos los informes deberían ser sometidos a la consideración del organismo planificador para su evaluación y, en caso necesario, para la adopción de medidas procedentes.

La comprobación del programa es otro aspecto de la tarea de evaluación: tiene por objeto medir el efecto de los diversos programas sobre la estructura económica y social del país. Es una empresa algo más compleja, pero puede ser muy útil al enfocar periódicamente el esfuerzo hecho en materia de desarrollo, a medida que los distintos objetivos adquieran o pierdan importancia relativa, y que los procedimientos para realizarlos hayan demostrado su eficacia o ineficacia. La evaluación del programa deberá determinar el grado en que cada una de las partes del programa va logrando sus objetivos, la naturaleza y la magnitud de las dificultades con que se ha tropezado en la

ejecución, la medida en que van llegando a los distintos sectores de la comunidad y las reacciones y actitudes del público en general. Gran parte de la evaluación del programa, será realizada por las unidades de planificación de los departamentos ejecutivos, pero deberá ser revisada por el organismo central de planificación o, por una unidad de evaluación independiente que se halle bajo el patrocinio del organismo de planificación.

La necesidad de crear unidades especiales de evaluación en el organismo planificador y en los Ministerios Ejecutivos, depende hasta cierto punto de la disponibilidad de personal técnico y administrativo, debidamente preparado, pues la separación administrativa de los procesos de planificación y de evaluación, provoca un grave drenaje de los escasos elementos capaces disponibles. La creación de unidades separadas de evaluación, debe aplicarse con suma precaución pues, puede provocar antagonismo y hasta desmoralización del personal planificador y ejecutivo. En todo caso, las providencias habituales que, sin exagerar la nota, permiten una supervisión de actividades equivalentes de hecho, a la evaluación automática de los progresos y pueden a menudo, eliminar la necesidad de crear estructuras más complicadas que pueden resultar contraproducentes.

La ejecución material de los proyectos de inversiones, no es de incumbencia de los programadores pertenecientes al organismo de planificación o a los departamentos ejecutivos. No obstante, además, de su misión primaria de fijar metas razonables al programa y de efectuar cálculos realistas de los recursos disponibles, los programadores pueden hacer mucho para mejorar las perspectivas de realización eficiente de los programas y para obtener resultados sólidos.

Talvez, la contribución más importante que los programadores pueden hacer a una realización competente de los programas, es partir del supuesto de que la realización NO progresará automáticamente. Por consiguiente, deberán procurar que se incorporen en el mismo documento del plan las mejoras necesarias respecto de las cuales deberá indicarse claramente que para alcanzar los demás objetivos del plan es indispensable la realización de esas reformas.

Los economistas y expertos sectoriales no deben ocuparse en detalle de la formulación y establecimiento de normas de funcionamiento, de procedimientos y sistemas administrativos

para la ejecución del programa. No obstante, habrán de incorporar al plan las providencias necesarias para la reorganización del organismo planificador, si esto es necesario; para la creación de los comités de coordinación que se consideren indispensables; para el establecimiento de un aparato de anotación de progresos y para la creación, si esto se considera conveniente, de corporaciones —sectoriales o regionales— de desarrollo que permitan a las autoridades una mayor libertad en la conducción de las operaciones corrientes. Pueden también los programadores sectoriales contribuir al logro de una mayor eficiencia en la ejecución, exponiendo sus juicios sobre la más realizable entre las distintas alternativas de inversión por medio de un análisis de las perspectivas de una ejecución eficaz que, probablemente, resultarán afectadas por fallas en la dirección, Administración Pública, Gerencia, política y demás factores. De hecho, pueden frecuentemente prestar un servicio sumamente útil seleccionando, no los proyectos de máxima prioridad, sino simplemente buenos proyectos cuando las perspectivas para la ejecución de los mismos sean decididamente favorables.

II.—EL PROBLEMA DE LA PREPARACION DE PROYECTOS

El obstáculo más inmediato para alcanzar un incremento de las tasas de inversión es la aguda escasez de proyectos de desarrollo totalmente elaborados, escasez que puede atribuirse, principalmente, a las siguientes causas: el estado de insuficiente desarrollo en que se encuentran muchos sectores de las distintas economías latinoamericanas, lo que no ha permitido que se adiestraran en cantidad suficiente técnicos especializados en la preparación de proyectos; la inadecuada organización administrativa y la falta de un sistema de empleo que hace difícil el que sigan al servicio del Gobierno los elementos capaces especializados que se necesitan para la preparación de proyectos; y la escasez de recursos financieros para hacer frente a los gastos de estudios de inversión.

Teóricamente la preparación de proyectos presenta problemas a corta y a largo plazo. A corto plazo, la constante escasez de proyectos de inversión plenamente elaborados ocasionará probablemente un ritmo de desembolsos de fuentes nacionales y extranjeras más lento que el inicialmente previsto. Como es na-

tural, esto podría subsanarse mediante un grandioso programa de financiación de estudios y de asistencia técnica en gran escala. A largo plazo, subsiste un problema más difícil: el hecho de que sólo muy pocos Gobiernos Latinoamericanos estén administrativa y técnicamente organizados para preparar nuevos proyectos a un ritmo que permita utilizar los fondos de inversión de origen externo de que podrán disponer. Por tanto, a largo plazo, habrá que hacer un esfuerzo notable para preparar técnicos nacionales y atraerlos al servicio del Gobierno y de la preparación de proyectos. La tarea es considerable, ya que requiere aún para un número limitado de proyectos de importancia, gran número de técnicos especializados. Es probable, pues, que una parte de los aspectos más complejos de la labor de preparación de proyectos haya de seguir a cargo de especialistas extranjeros durante algunos años más.

En la situación actual, en que los fondos para inversión son razonablemente suficientes, la escasez de proyectos plenamente elaborados limita los gastos en algunos países. No se observan los plazos para la ejecución de proyectos y, en consecuencia, las asignaciones nacionales y la financiación extranjera disponible, no son usadas dentro del plazo original.

Por supuesto, esta situación varía según los países y dentro de cada país, según los Ministerios. En la mayoría de los países Latinoamericanos, el Ministerio de Obras Públicas ha sido el que mayor eficiencia ha demostrado en la preparación y ejecución de proyectos. Contando con mayor experiencia en proyectos de construcción que los otros Ministerios Ejecutivos, ha podido, en general, gastar un elevado porcentaje de las asignaciones concedidas. En cambio, los Ministerios que ahora se enfrentan a las tareas de invertir en salud, vivienda, desarrollo de la comunidad, etc., a menudo se ven con dificultades para gastar ni siquiera la mitad de las cantidades que se les han asignado. Sería, por tanto, conveniente que no se concedieran asignaciones para proyectos o partes de proyectos que no estén suficientemente preparados o que presenten la perspectiva de que los créditos concedidos no serán utilizados dentro del ejercicio económico correspondiente. Con los procedimientos actuales cuando se entrega totalmente una asignación, y sólo puede gastarse una parte de ella, se inmovilizan recursos que bien hubieran podido dedicarse a otros programas, acelerando en lugar

de retrasar, como ocurre ahora, el ritmo de la inversión pública total.

Es evidente la necesidad de que se forme una institución que produzca en el futuro un flujo constante de proyectos de inversión totalmente elaborados. La acertada preparación de un número adecuado de proyectos, requiere que los Ministerios Ejecutivos y las entidades autónomas, interesadas en proyectos de inversión, establezcan unidades de planificación y de preparación de proyectos independientes, aunque no sean necesariamente muy grandes, pues, en la mayoría de los casos, los departamentos de investigación existentes, podrían ser reorganizados para dedicarse a esta finalidad.

Un obstáculo muy grave y que debe tenerse muy en cuenta para proceder a una selección inteligente de proyectos, es la tendencia a dispensar los fondos de inversión en pequeñas cantidades entre un número excesivamente grande de proyectos individuales. El origen de esta costumbre, tan común en los países latinoamericanos, debe buscarse en la dificultad de resistir a presiones políticas en los programas especialmente de obras públicas; es muy corriente en la construcción y conservación de carreteras y tiene el inconveniente de que retrasa innecesariamente un gran número de proyectos. En cambio, si se hubiera prestado una mayor atención a la reflexiva preparación y sincera ejecución de un número limitado de proyectos que realmente son de alta prioridad, se evitaría una inútil dispersión de recursos entre varios proyectos simultáneos con pocas perspectivas de dar un buen rendimiento a corto plazo.

En la situación actual de América Latina, los técnicos nacionales no pueden aún desempeñar sin ayuda, la tarea sumamente técnica de la preparación de proyectos. Para la aceleración del proceso de preparación de proyectos, es indispensable que la mayoría de los países Latinoamericanos, obtengan la asistencia de consultores extranjeros en ingeniería, finanzas y economía, así como la asistencia financiera adicional para costear estudios, cuando esto sea necesario.

La utilización de consultores extranjeros no deja de ofrecer inconvenientes: falta de familiaridad inicial con la situación del país, poco interés por el programa de desarrollo, posibles vinculaciones con intereses manufactureros extranjeros. Por otra parte, puede haber también graves problemas relacionados

con la administración y el control técnico del trabajo de estos consultores. Sin embargo, ante la actual imposibilidad de prescindir de este tipo de asistencia, debe aceptarse que con mucha frecuencia se necesitarán consultores tanto para la programación sectorial, como para la preparación de proyectos. Al nivel de programación sectorial puede ser a veces preferible contratar una sola Empresa Consultora que realice todos los estudios relacionados con un determinado sector económico, por ejemplo, el transporte o por lo menos el sistema de carreteras. Este método tiene dos ventajas importantes comparado con el sistema de confiar estudios aislados a empresas diferentes: reduce notablemente los problemas administrativos del país huésped por una parte y por otra, proporciona a los consultores una visión amplia de todos los aspectos de un importante sector económico, con lo cual resulta más fácil dar a cada uno de estos aspectos la prioridad más adecuada.

Es importante indicar que la contratación de consultores extranjeros para programas sectoriales y para la preparación de proyectos, no disminuye la necesidad de establecer y mantener unidades de planificación sectorial y de preparación de proyectos en los Departamentos Ejecutivos, sino que más bien, al contrario, pues sólo en la medida en que esas unidades existan y trabajen en íntima asociación con los consultores, los expertos extranjeros podrán transmitir a los técnicos locales parte de sus conocimientos especializados. De hecho, para lograr la máxima asimilación de conocimientos técnicos por parte del personal nacional, los contratos entre los Gobiernos y las empresas consultoras extranjeras, deberían comprender disposiciones referentes al empleo de técnicos locales en cada uno de los proyectos que la empresa tenga que estudiar o ejecutar.

En este aspecto de preparación de proyectos hay otro punto que es importante tomar en consideración, y es la financiación de los estudios de proyectos.

Los organismos financieros internacionales últimamente han prestado especial atención a este problema. Tradicionalmente no existía ningún mecanismo que ayude a los países latinoamericanos a preparar proyectos de inversión, pues la financiación se limitaba a proyectos debidamente planeados que contuvieran cálculos de costos y una evaluación de su factibilidad desde el punto de vista económico y financiero. Frecuentemen-

te por carecer de elementos expertos en la preparación de proyectos de acuerdo con las normas vigentes en los organismos financieros internacionales y por la natural resistencia a invertir fondos en proyectos que tal vez no encontrarían financiación, muchos países latinoamericanos adoptaron un método excesivamente cauteloso: prepararon pocos estudios de inversiones y como consecuencia, se privaron muchas veces de posibles oportunidades de financiación.

En los últimos dos años el reconocimiento de la naturaleza del problema y la creciente competencia existente entre los organismos financieros, ha hecho surgir la posibilidad de crear mecanismos más flexibles que permitan la financiación de estudios de proyectos. Se ha logrado algunos progresos. Varias instituciones financieras internacionales, como el BID y AID incluyen en la cantidad total prestada para un determinado proyecto, una suma que representa lo que ya ha gastado el país en los estudios previos. De esta manera se restituye al Gobierno a más o menos corto plazo lo que gastó en los estudios de inversión para obtener el préstamo. Sin embargo, esta medida no disminuye el riesgo que implican los estudios de inversión que muchas veces resultan estériles pero, por lo menos, se reduce el gravamen que pesa sobre el presupuesto de inversiones del país prestatario.

Existe, sin embargo, otra necesidad. Es la relativa a las medidas financieras que permitan asistencia técnica en la escala necesaria para la preparación de series enteras de proyectos y programas sectoriales. En América Latina hay un interés creciente por esta clase de financiación, especialmente en los países que ya han hecho progresos en la planificación integral y tienen un concepto más claro de los problemas de financiación que van íntimamente enlazados con los estudios de inversiones. El peso del gravamen que significa este tipo de asistencia, puede verse en el caso del Ecuador para el cual se calculó que deberían gastarse aproximadamente US\$ 2'000.000,00 —para realizar alrededor de 26 estudios sobre las posibilidades de llevar a efecto proyectos relativos a carreteras, agua potable, pequeños proyectos industriales, desarrollo de nuevas zonas agrícolas, etc.—.

En algunos países, la asistencia para preparar proyectos, deberá extenderse a los estudios que comprenden apreciaciones

técnicas y estudios de mercado que pueden contribuir a justificar la inversión o financiación extranjera o local. También podría necesitarse más asistencia adecuada para que algunos países estén en capacidad de determinar por sí mismos las fuentes de financiación más adecuadas a sus necesidades particulares. Este problema ha llamado la atención del Fondo Especial de Naciones Unidas que está estudiando la creación de un servicio encargado de facilitar información y orientación sobre las normas, reglamentos y procedimientos de las fuentes de capital para el desarrollo, existentes y futuras.

III.—LA ESCASEZ DE MANO DE OBRA ESPECIALIZADA NECESARIA PARA EL DESARROLLO.

Es actualmente muy común explicar gran parte del subdesarrollo económico por la carencia de mano de obra especializada.

En realidad, puede afirmarse que uno de los problemas decisivos que los Gobiernos Latinoamericanos tienen que resolver durante su período de desarrollo, será el de una demanda creciente de este tipo de mano de obra, y si el éxito de los programas se basa en gran parte en este factor, es deseable que desde ahora se reconozca su importancia de modo que se puedan tomar medidas adecuadas para garantizar la disponibilidad de la mano de obra necesaria a su debido tiempo. En especial, el programa de desarrollo originará la necesidad de diversos tipos especializados en mano de obra que actualmente o no existen, o son muy escasos en la mayoría de las Naciones Latinoamericanas. Esto comprende muchas clases de profesionales, tales como planificadores, programadores sectoriales, peritos en presupuestos, ingenieros, administradores, gerentes, y una gran variedad de técnicos de todas las ramas científicas que serán necesarios tanto en la preparación del plan mismo como en la ejecución de los proyectos de inversión pública, así como en las industrias que se establezcan en el sector privado como parte de la ejecución del propio programa.

Concretaremos el análisis a las dificultades ocasionadas por la escasez de especialistas necesarios en la preparación y ejecución del plan de desarrollo económico incluido los programas sectoriales y los proyectos individuales. Se trata de un pro-

blema tanto de escasez actual, como proyectada de varias especialidades necesarias, así como del uso ineficaz de los recursos de mano de obra nacionales y extranjeros, de que ya se disponen para hacer el trabajo.

En el campo de la preparación y ejecución de los programas, las necesidades varían según el estado de adelanto del plan de desarrollo en el país. En aquellos países donde recién comienza la tarea de planificación, existe una necesidad urgente de planificadores generales y sectoriales, especialmente para los sectores de transportes y agricultura. La exigencia de mayor especialización aumenta en razón directa al progreso del programa de desarrollo, y se acentúa la necesidad de personal para la preparación del proyecto. Las necesidades varían también grandemente, en la preparación de proyectos concretos o en la ejecución de los programas. En algunos casos, será suficiente un breve período de adiestramiento para el personal nacional, mientras que en otros, parece ser una mejor solución la contratación temporal de especialistas extranjeros. Por ejemplo, en los trabajos de extensión agrícola, un breve programa de formación podría adiestrar a un buen número de funcionarios locales; igualmente, la escasez de trabajadores industriales especializados, puede aliviarse mediante adiestramiento en el trabajo. En cambio, en campos como el transporte y las comunicaciones en que generalmente se dispone de un gran número de ingenieros y técnicos preparados, las deficiencias que se observan en ciertas esferas muy específicas de especialización, pueden solucionarse con asistencia técnica del exterior.

Pese a la escasez general de mano de obra adiestrada en la preparación y ejecución de programas, el escaso personal disponible es con frecuencia poco o mal utilizado. Esta situación prevalece tanto en lo que concierne a mano de obra nacional, como en lo que toca a especialistas disponibles a través de programas de asistencia técnica. Esta situación se debe, en parte, a la carencia de personal de alto nivel que esté debidamente informado y que pueda utilizar eficazmente los técnicos nacionales y extranjeros, carencia que resulta muchas veces más grave que la falta de los mismos técnicos especializados.

Una causa obvia de la falta de utilización de técnicos en ciertas tareas es que se ignora los que hay en el propio país, lo que podría mejorarse con un inventario de mano de obra, pero,

además, los técnicos calificados, con muy raras excepciones, suelen tener poco interés en trabajar en las dependencias gubernamentales o en otras tareas que se relacionan con el desarrollo económico y social. Se ha discutido ampliamente y se han sugerido en forma insistente varios remedios como la obligación de los nombramientos de tipo político, la creación de una carrera administrativa, basada en la preparación y en los méritos personales y el mejoramiento en las escalas de salarios. Sin embargo, estas sugerencias sólo tienen un limitado valor real, pues requieren una seria reforma de la Administración Pública, la que se realiza en muy contados casos.

Un obstáculo más con que se enfrentan la mayoría de los países latinoamericanos, es el de conseguir el retorno al país natal de un gran número de sus propios especialistas que por varias razones viven y trabajan en el exterior. En la mayoría de los casos, estos especialistas no residen en el extranjero por razones estrictamente políticas, y muchos de ellos responderían favorablemente a los requerimientos de su propia nación, si se adoptaran los procedimientos generales mencionados anteriormente en lo que se refiere al personal.

Otro aspecto de la ineficacia en el uso de mano de obra especializada, es la utilización de personal altamente adiestrado en tareas de baja prioridad. La utilización eficiente del escaso personal planificador gubernamental en el campo de la programación económica, debería influir en la selección de las técnicas empleadas en la preparación del plan de desarrollo y en la división de responsabilidades entre la dependencia planificadora central y las dependencias funcionales. Para no despilfarrar el escaso personal adiestrado en programación económica, se requiere, en particular, el uso de técnicas pragmáticas, siempre que esto sea posible, reduciendo al mínimo necesario el uso de complicados esquemas econométricos que, si bien pueden parecer impresionantes a los miembros del gabinete y de las dependencias funcionales, no redundan en utilidad práctica, pues muchas ocasiones por no estar adiestrados en la comprensión de presentaciones de esta clase, es probable que estos funcionarios no queden convencidos de las conclusiones establecidas para llegar a las cuales, se ha tomado mucho tiempo y se ha requerido de cálculos y datos muy complejos, estos últimos casi nunca disponibles. Esta clase de esquemas debieran ser reem-

plazados por estimaciones útiles, -obtenidas cuando sea necesario, mediante consultas con especialistas sectoriales entendidos, en los sectores público y privado. Se puede lograr un mejor uso de personal a cargo de la tarea de programación, planificando en los primeros años del plan con menos detalles en aquellos sectores que preliminarmente se consideran menos importantes. Esto permitiría la plena utilización del personal disponible en aquellos sectores que son considerados de importancia crucial para el logro de los objetivos **actuales**.

Por fin, la programación sectorial y la preparación e inspección de proyectos, debe delegarse hasta el límite de lo posible, en las unidades técnicas de los varios Ministerios. Esto permitirá a los planificadores dedicar una mayor parte de su tiempo a su tarea principal: la mejor coordinación posible de los programas de los varios sectores de la economía con el objeto de asegurar la consistencia entre los componentes de la obra de desarrollo y su ejecución sobre la base de los presupuestos y en los plazos previstos.

El uso más intenso y racional de los técnicos nacionales disponibles no soluciona, por lo demás, totalmente el problema. Debe realizarse un especial esfuerzo para usar productivamente a los técnicos extranjeros que colaboran en la labor de programación y ejecución, pues en la actualidad la mayoría de los países no usa, con la eficiencia con que debieran, gran parte de la asistencia técnica que tienen a su disposición.

En este aspecto, pueden advertirse las siguientes grandes deficiencias: una falta muy generalizada de programación adelantada de la asistencia técnica que se requiere, una ineficaz asignación y una mala dirección del personal extranjero disponible; la no asignación de técnicos nacionales adecuados que cooperen con los técnicos extranjeros y, por último, la práctica de permitir que los técnicos extranjeros por sí solos preparen los planes de desarrollo o los programas sectoriales y que todas las decisiones de carácter selectivo, queden en manos de las autoridades locales.

Una programación adelantada de la asistencia técnica quiere decir, principalmente, concertar el programa de asistencia técnica en forma que rinda el máximo beneficio al programa de desarrollo. En general, existe una insuficiente coordinación en las solicitudes de asistencia, tanto por parte de las autoridades

de los países que la reciben, como de los organismos extranjeros que la proporcionan. Sin embargo, es en la nación que recibe la ayuda donde la debida coordinación producirá los frutos mejores. Una solución simple al problema es la de dar al organismo planificador central la función de seleccionar todas las peticiones de asistencia técnica, como se ha hecho en el Ecuador.

La coordinación entre los organismos que dan la ayuda es casi nula. Aunque el intercambio de información entre las oficinas centrales de los varios organismos presenta problemas considerables, la creación de una comisión de coordinación en cada país latinoamericano compuesta de los representantes residentes de los diversos organismos, puede ser una solución constructiva. Una comisión de este tipo se creó recientemente en el Ecuador y también en la República Dominicana.

Muy a menudo se pierde también mucho tiempo debido a que el trabajo que deben realizar los técnicos extranjeros no ha sido delimitado con precisión y no existen una pre-asignación de las tareas que deben llevarse a efecto conjuntamente con técnicos nacionales. Además, no siempre los países proporcionan la ayuda necesaria para el buen desempeño de las misiones de asistencia técnica. Por estas razones, muchas veces los técnicos extranjeros resultan más útiles cuando realizan trabajos definidos aunque, necesario es decirlo, muchas veces se encuentran con desconfianza y hasta hostilidad por parte de los técnicos locales que no exponen con sinceridad el tipo de dificultades que han encontrado dentro del campo de su especialización.

Aunque una mejor utilización de los expertos disponibles, puede aliviar en mucho la actual escasez, se puede aumentar grandemente el personal especializado mediante programas de adiestramiento.

El adiestramiento selectivo de mano de obra nacional para la programación y preparación de proyectos, presenta varios problemas entre los que pueden citarse: los campos de especialización a los que se dé preferencia; el nivel de adiestramiento que debe señalarse como objetivo; la localización de este adiestramiento, en el país y en el extranjero; el papel de los expertos extranjeros en el proceso de adiestramiento y el financiamiento de los programas de adiestramiento.

Como en el caso ya citado de la programación de la asistencia de expertos extranjeros, las prioridades en el programa de adiestramiento del personal nacional, deben reflejar la necesidad de remediar aquellas escaseces, actuales o proyectadas que más probablemente pueden obstaculizar la preparación o ejecución del programa de desarrollo. La información suministrada por un inventario de mano de obra, ayudaría a la preparación de un bien concebido programa de adiestramiento al describir las tendencias del empleo de mano de obra especializada, escasa en cada profesión y al indicar el grado de utilización del personal altamente calificado, disponible en el presente.

En la actualidad, en la etapa inicial de preparación de programas y proyectos, parece que el adiestramiento debe encaminarse principalmente al personal de nivel medio y al de nivel alto —economistas, técnicos en presupuestos, ingenieros, agrónomos, etc.— ya empleados en los organismos directamente responsables de la preparación del programa de desarrollo. En general, debiera darse preferencia a la Oficina Planificadora, a la Dirección del Presupuesto, a los Ministerios del Tesoro y de Economía, a los técnicos de los Organismos Autónomos que tienen a su cargo vastos programas de inversiones, y a los miembros de las unidades de planificación que se están creando en los Ministerios funcionales, tales como Obras Públicas y Fomento.

En el campo de la programación del desarrollo, hay en especial una gran escasez de planificadores sectoriales hábiles y expertos en sectores tales como la industria, la agricultura, la vivienda y la salubridad. La situación actual es que siendo la programación sectorial en cierto sentido un problema económico, ha sido por lo regular dirigida por los economistas del organismo de planificación. Como ellos, por ser economistas, han encontrado algo difícil alcanzar una adecuada competencia en campos específicos, como la ingeniería y la agronomía, con frecuencia los programas de desarrollo preparados por algunos organismos de planificación central, no han llenado los programas sectoriales con la suficiente cantidad de detalles específicos del sector programado, tratando de compensar algunas veces estas faltas con una abundancia de cálculos y proyecciones macroeconómicas menos necesarios.

Algunas de las dificultades para convertir a los economistas generales en planificadores sectoriales competentes y en especialistas en la preparación de proyectos específicos, ha conducido en la actualidad a una reevaluación del problema, pues, se ha considerado que pueden obtenerse mejores resultados si se toman especialistas sectoriales con amplios conocimientos y se los adiestra por un corto período en las técnicas especiales de planeamiento económico. De esta manera, ingenieros, médicos especialistas en salud pública, agrónomos, pedagogos y otros especialistas sectoriales, podrían transformarse en programadores industriales, agrícolas y en especialistas en la preparación de programas y proyectos en una gran variedad de campos.

En muchos países latinoamericanos existen ya instalaciones para el adiestramiento en las especializaciones necesarias. Desafortunadamente no se utilizan al máximo muchos y valiosos centros docentes en los niveles universitarios y de nivel medio de que se dispone. Sería posible una utilización más intensiva de estas instalaciones educacionales así como una ampliación de los programas de adiestramiento, si se pudiera completar su personal docente con especialistas de asistencia técnica competentes que están trabajando en otras tareas, y si se utilizara técnicos nacionales que se hallan al servicio del Gobierno. En la mayoría de los casos, las asignaciones de fondos necesarios para financiar una ampliación de las actividades de adiestramiento en el planeamiento del desarrollo y en la preparación de proyectos, serían muy modestas comparadas con los resultados que pueden lograr.

El adiestramiento en el país, tiene la considerable ventaja de ser una alternativa más práctica para el personal del cual no puede prescindirse fácilmente, debido a la clase de trabajos que actualmente realiza. Sin embargo, existen oficios altamente especializados para los cuales sencillamente no hay medios de adiestramiento en muchos países latinoamericanos. Para este tipo de funcionarios hay en el extranjero cursos avanzados que pueden prepararlos para varias de esas tareas. En particular, se dispone en grado cada vez mayor, en diversos países, de cursos para la preparación en varias técnicas y prácticas de planeamiento del desarrollo.

IV.—LA INSUFICIENCIA DE INFORMACION PARA LA PREPARACION DEL PROGRAMA.

Aunque menos grave que la falta de conocimientos especializados, el problema de la deficiencia de información estadística, constituye un obstáculo importante en la preparación de diagnósticos económicos, proyecciones y proyectos de inversión. En realidad, hay algunos sectores donde el problema no es serio en absoluto, por ejemplo, la información en las estadísticas monetarias, financieras, de comercio exterior, es a menudo muy satisfactoria. Sin embargo, hay una real necesidad de mejoramiento considerable en las estadísticas de producción particularmente en el sector agrícola, en las de valor agregado, en las de precios y salarios y en la información sobre hábitos de consumo. En ciertos países, donde gran parte de la información existe sólo a nivel nacional, sería muy valioso el tener cifras regionales desglosadas. Tal vez lo que más daño hace a la programación a largo plazo, es la escasez de información sobre recursos naturales y humanos del país.

La solución para la falta de información existente, dependerá en gran medida de que las altas esferas del Gobierno reconozcan la importancia de la estadística y de que los Departamentos Estadísticos de los países, adopten un programa de reformas a sus actuales estructuras; dependerá también, del adiestramiento de más personal en el uso de técnicas estadísticas y equipos modernos y del mejoramiento de la cantidad, calidad y utilización del material estadístico producido.

Un problema inmediato es, la mejor utilización del material ya disponible. Su importancia es subrayada por el hecho de que por investigaciones realizadas, se ha llegado a conocer la existencia de grandes cantidades de información estadística elaborada o no, la cual aunque disponible, es conocida solamente por un muy reducido grupo de técnicos especializados o por unos pocos funcionarios de un organismo determinado. Esta situación induce a una búsqueda mucho más persistente de información de parte de los planificadores y programadores y a un fomento del intercambio de datos económicos entre los organismos gubernamentales. Esto acentúa también la considerable utilidad que tendría un inventario de la información ya disponible en los campos de las estadísticas económicas, de los recursos natura-

les, de los recursos físicos y de los proyectos de inversión. Esta empresa, de llevarse a efecto, podría proporcionar en poco tiempo, una considerable cantidad de información que podría emplearse en la preparación de programas detallados de desarrollo.

La preparación de un inventario de información presenta dos problemas principales: la necesidad de preparar una lista de la información mínima necesaria para la programación general y sectorial; y, la selección del personal y del organismo responsables de la ejecución y financiamiento del inventario.

El inventario debe comprender una lista de la información disponible en producción, consumo, comercio, y, en fin, todos los datos económicos acostumbrados, pero debe recoger solamente los puntos claves de información que tienen especial importancia para el proceso de planificación, sin entrar en un excesivo detalle que sólo consigue aumentar el costo del programa y demorar su ejecución. Además de este inventario de datos económicos, deben incluirse otras dos áreas de información:

- 1.—Una lista y clasificación de todos los proyectos actualmente disponibles en las dependencias gubernamentales, y,
- 2.—Una lista de las disponibilidades actuales de mano de obra altamente especializada y de personal técnico a nivel medio.

El problema de quienes realizarán el inventario, es también importante. Siguiendo el ejemplo del inventario de recursos naturales del Comité Interamericano para el Desarrollo Agrícola, podría considerarse la conveniencia de designar en cada país a un técnico a tiempo completo por un período de por lo menos un año para la única tarea de recoger y clasificar la información cuantitativa y cualitativa disponible, en cada uno de los campos que abarque la investigación. A la terminación del trabajo, los resultados del inventario, deberían tener la más amplia publicidad posible con el objeto de garantizar que la información es fácilmente asequible a todas las dependencias del Gobierno, a las empresas privadas y a los posibles inversionistas extranjeros, con lo cual se lograría bases más firmes para la elaboración de los programas y para la evaluación del impacto de los datos económicos en el desarrollo del Plan.

V.—EL PROBLEMA DE LA FALTA DE APOYO PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO.

La preparación y ejecución con éxito de un programa nacional de desarrollo económico y social, requiere una amplia cooperación de todos los sectores de la población, para asegurar que el sector privado efectuará las inversiones necesarias para alcanzar la tasa de crecimiento propuesta y que el sector de trabajadores y empresarios prestará la cooperación necesaria para tratar de alcanzar los altos niveles de productividad indispensables. Sin embargo, el apoyo real será tangible, sólo cuando todos los grupos de la población cooperen en la ampliación directa o indirecta del programa de desarrollo y cuando se contribuya en forma voluntaria a promover el bienestar general.

Hay dos importantes requisitos previos para lograr obtener el apoyo de todos los sectores de la población para el programa de desarrollo. El primero es que el programa tenga fines y objetivos aceptables para todos, no sólo para los principales partidos políticos, sino para la total mayoría del pueblo. Para obtener el apoyo de todas las clases sociales, se requerirá insistir y enfatizar repetidas veces, que un programa de desarrollo económico y social tiene como objetivos principales una mayor medida de justicia social y el logro de una sociedad que promueva en forma positiva, el ideal de la igualdad de oportunidades económicas. El otro requisito es, que el reconocimiento de los beneficios futuros que trae el plan, sea complementado con los frutos visibles actuales de la cooperación amplia y decidida del pueblo en el mejoramiento de la economía; por lo tanto, el logro de una cooperación efectiva requiere la pronta terminación de un cierto número de proyectos de planificación rápida con un alto contenido social, aunque su productividad económica sea relativamente baja, como son ciertos programas de vivienda, de dispensarios asistenciales, etc.

Es esencial que exista una franca y constante corriente de información entre el Gobierno y el público. Debe ponerse a disposición del público en general y de los grupos que tienen intereses especiales, una información detallada de los objetivos a largo plazo, de las finalidades a corto plazo y de los propósitos inmediatos de cada programa. Existe muchas veces una reserva innecesaria por parte de los Gobiernos. Esto se justifica en algu-

nos casos, pero, en general, perjudica el clima de cooperación pública.

Además de esta constante corriente de información entre el Gobierno y el público, es esencial que en las economías mixtas, el sector privado, tanto patronos como trabajadores, tome una parte activa inclusive en las etapas iniciales de formulación de los programas. Esta participación podría ser de carácter completamente extraoficial en forma de deliberaciones entre la oficina de planificación y los representantes de los industriales y de los trabajadores que sean especialmente competentes en la elaboración de programas para ciertos sectores o en la preparación de proyectos individuales. Esta participación, si se juzga conveniente, puede formalizarse nombrándose representantes de patronos y trabajadores ante el organismo planificador o, de otra manera, la participación del sector privado en la formulación del plan de desarrollo, podría tomar la forma de un comité consultivo, que represente a la iniciativa privada y que pueda presentar a la oficina de planificación comentarios y recomendaciones sobre aspectos específicos del plan. Estos comités consultivos podrían ser utilizados como eslabones entre el sector privado y la oficina de planificación al recibir información referente a proyectos concretos de inversiones en determinadas industrias y al recibir las sugerencias sobre la forma en la cual la iniciativa privada está dispuesta a contribuir a la ejecución del plan general de desarrollo.

Como se sabe, existen también en los países grupos más pequeños especialmente de políticos y financistas, cuyo apoyo es también indispensable para el éxito del programa, y por lo mismo es esencial que el Gobierno haga un especial esfuerzo por obtener su cooperación. Al tratar con los grupos políticos, los representantes del Gobierno deben poner todo su interés en convencer a los políticos, principalmente a los políticos de profesión, que el programa de desarrollo no va a limitar su poder y su influencia. Debe hacerse reconocer a los representantes del pueblo ante las Cámaras Legislativas y a todos los otros políticos cuya elección depende en parte por lo menos, del consenso popular, que el éxito en la preparación y en la ejecución del programa de desarrollo, les será más bien beneficioso, ya que producirá una mayor estabilidad política y un aumento de pres-

tigio para los elementos políticos que contribuyeron a la formulación y ejecución del plan.

El apoyo del sector financiero es también esencial. Este sector, que tradicionalmente ha respondido a consideraciones a corto plazo, debe tomar gradualmente conciencia de la importancia que tienen las consideraciones a mediano y largo plazo y de la necesidad de reorientar parte de sus recursos financieros hacia los programas de desarrollo económico. Debe hacerse comprender a este grupo que un programa de desarrollo económico basado en una sincera asociación entre el pueblo y los sectores privados, será uno de los baluartes más sólidos para el mantenimiento de una economía de libre empresa.

Es necesario, pues, contribuir por todos los medios posibles, a crear la conciencia del desarrollo en el componente humano de todos los sectores económicos de una nación, a eliminar el egocentrismo producto de una pérdida paulatina del sentido social, originada en el esfuerzo no recompensado, en el desplazamiento de los valores morales, en la pérdida de ideales colectivos, que es una característica general del sentir popular de los países subdesarrollados y que se traduce en una indiferencia total que tiene que ser vencida, hacia todo lo que signifique esfuerzo constructivo.