

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL



LIMITADO

INST/L.40

5 de diciembre de 1973

ORIGINAL: ESPAÑOL

NUEVA ORGANIZACION Y ACTIVIDADES FUTURAS DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

(Proposición del Consejo Directivo del ILPES)

73-12-2523



I. LAS NUEVAS ORIENTACIONES DEL ILPES

1. El campo de la planificación del desarrollo es sumamente vasto y podría contener innumerables aspectos cuyo tratamiento exigiría un acopio muy grande de recursos. Para definir las nuevas orientaciones del ILPES es imprescindible elegir temas que se constituyan en preocupaciones básicas de esta institución. Esta elección debe hacerse con criterio selectivo, inspirándose en las necesidades de los gobiernos, las cuales son muy dinámicas.

2. Los esfuerzos realizados para identificar los problemas que más preocupan a los gobiernos y la evaluación de las capacidades actuales y potenciales del Instituto, permiten distinguir dos grandes categorías de temas:

a) Los temas incluidos en las actividades tradicionales, son calificados así, porque desde hace tiempo tanto en el Instituto como en las oficinas de planificación de los países han sido incorporados a sus programas habituales de trabajo. La acumulación de experiencias ha permitido progresos significativos en estos campos; hoy día se enfrentan con mucho más rigor y profundidad estas tareas. Sin embargo, es necesario advertir sobre la necesidad de continuar haciendo esfuerzos en esta dirección. La planificación del desarrollo, aun en aquel terreno en el que se han hecho los más sostenidos estudios y se han reiterado experiencias, reviste una complejidad que no se puede desconocer. La teoría de la planificación, en América Latina, todavía no se constituye como un acabado cuerpo de conocimientos. Existe una cantidad de problemas cuya solución, ni siquiera en teoría, ha sido alcanzada. Un Instituto que tiene a la planificación como tarea fundamental, debe reservar una parte nada despreciable de su potencial para seguir dilucidando problemas en el área tradicional. Si además se piensa en la dinámica y diversidad de las sociedades latinoamericanas, se convendrá en la necesidad de que investigaciones y experiencias en ámbitos tales como la planificación global, sectorial, regional, integración y formulación y evaluación de proyectos, constituyan una tarea permanente del Instituto, con el propósito de disponer de metodologías de trabajo que se condigan con las realidades cambiantes por las que atraviesan los países de la región.

Como se dijo anteriormente, se han logrado progresos en una serie de campos, pero tal vez donde hay mayor necesidad de redoblar esfuerzos es en el de la vinculación entre la planificación global y la planificación sectorial y regional, entre el diseño de estrategias y los planes de corto plazo, entre los aspectos económicos y los aspectos socio-políticos de un plan, entre las trayectorias de variables reales y las variables monetarias, etc. En suma, es imprescindible seguir progresando en el sentido de integrar cuerpos de conocimientos en una interpretación más amplia de los procesos de la planificación en Latinoamérica.

/b) Un

b) Un conjunto de temas nuevos que se manifiestan tanto por requerimientos de los gobiernos como por las propias reflexiones que han ido tomando cuerpo en el seno del Instituto y del PNUD.

Aunque no se trata de campos o temas absolutamente ajenos al Instituto - en muchos de ellos ya se han realizado esfuerzos sostenidos - pero contrastan con los otros pues, en general, constituyen preocupaciones más recientes que requieren impulsos adicionales. A continuación se indican y comentan brevemente esos temas.

Es conveniente advertir que, en relación a los cinco primeros, más que temas nuevos propiamente tales, deben ser considerados áreas de trabajo en las cuales un renovado énfasis debe hacerse en su análisis. Ello debido a que su apropiada consideración, por una parte, requiere un mayor conocimiento teórico y por otra, es crucial para el éxito en la definición e implementación de los planes.

i) Relación entre procesos de planificación y la estructura institucional de los países

Un vacío notable de las experiencias planificadoras en la región queda de manifiesto por la concepción de mecanismos y estrategias que no contemplan cabalmente el contexto institucional y político que deben servir. Tales vacíos son perfectamente comprensibles cuando se piensa en la complejidad de un proceso que aún tiene cortos años de vida y que suscita antagonismos entre los sectores económicos y los grupos de poder. Otra fuente que explica esos vacíos recae en las vicisitudes a las que la práctica de la planificación ha sido arrastrada por los frecuentes cambios y crisis de las políticas y estrategias en los países latinoamericanos. Estos problemas pueden resolverse en parte mediante estudios e investigaciones que faciliten diagnósticos que cubran con mayor detalle las realidades sociales y políticas y orienten mejor la concepción de los planes para asegurar su viabilidad. Es necesario identificar cuáles son y qué dimensiones tienen tales condiciones institucionales en cada caso, única manera de trabajar con realismo en el diseño de planes.

ii) Planificación y objetivos sociales del desarrollo

La evolución económica de muchos países de la región - que alcanza en varios casos éxitos nada despreciables - y la persistencia y aún agravación de problemas sociales, indican la necesidad de profundizar en el análisis de un tipo de compatibilidad que abarque cada vez más la consideración de variables y procesos sociales e institucionales.

/iii) Política

iii) Política económica y planificación

Uno de los problemas críticos en la concepción de los esquemas de planificación en la región es el adecuado tratamiento de las relaciones entre los programas y planes y las diferentes políticas instrumentales como también entre las variables físicas y las variables monetarias. Aunque se ha trabajado con intensidad en este sentido, el contenido de los planes todavía denota fallas en el manejo de instrumentos de política económica. Los insistentes requerimientos de los gobiernos en este sentido confieren al tema una prioridad indiscutible.

iv) Modelos y técnicas de planificación

Las oficinas de planificación de los países latinoamericanos necesitan, cada vez con mayor intensidad, modelos y técnicas más perfeccionados para resolver los problemas que plantean los procesos de desarrollo. En muchos casos, dichas metodologías han debido aceptar cambios sustanciales para incorporar numerosas variables sociales y hasta institucionales.

Se trata de un campo al que el ILPES ha dedicado preferente atención, pero que es necesario fortalecer mediante una investigación sistemática que facilite el conocimiento de todos los adelantos que se producen en esta materia. Dicha investigación debe orientarse hacia el análisis de las posibilidades de adaptación de las nuevas técnicas al medio latinoamericano, como también hacia el intento de crear formas metodológicas diseñadas tomando en cuenta las realidades de la región.

v) Relaciones entre planificación e integración económica

Los esquemas de integración tienden cada vez más a comprender la programación de muchas de sus actividades, así como la coordinación de estrategias y planes de desarrollo de los países. Aunque se han logrado avances en esta materia y el Instituto no ha escatimado su colaboración (principalmente con el Grupo Andino y con el Mercado Común Centroamericano), parece necesario acentuar y ampliar estos esfuerzos. También se hace sentir insistentemente la necesidad de estudiar las posibilidades de complementación y convergencia entre las agrupaciones de integración existentes. Esas posibilidades podrán detectarse con mayor claridad a medida que se avance en un proceso continuo de interpretación y síntesis de la integración latinoamericana en su conjunto.

/vi) Planificación

vi) Planificación y modalidades de gestión empresarial

Nuevas formas de gestión empresarial han surgido en América Latina. Incluso varios gobiernos han planteado la intención de promover algunas de esas formas. Las empresas mixtas, empresas públicas, las empresas y mecanismos de auto-gestión y cogestión, representan como mecanismos y también como objeto del plan una nueva problemática. Asimismo, la empresa privada está experimentando cambios sustanciales en sus formas de organización.

Los gobiernos deben adoptar en esos campos medidas concretas en el marco de sus planes de desarrollo.

Parece conveniente que el Instituto aborde este grupo de temas a fin de que las futuras solicitudes de asesoramiento encuentren en las proposiciones sometidas a los gobiernos la solidez que les conferiría un análisis más profundo.

vii) Planificación nacional y regional

La estructuración del espacio geoeconómico de los países constituye una antigua inquietud del Instituto, que cada día se manifiesta como una preocupación creciente de los gobiernos. Los esfuerzos iniciados en materia de planificación regional han empezado a abarcar este tema, pero se hace necesario enfrentarlo en mayor profundidad - dentro de la planificación global y sectorial - en relación con los desequilibrios internos de los países y también con las oportunidades que ofrece la integración. El estudio de la racionalidad y eficiencia en la explotación de los recursos de cada país a través de las estrategias de desarrollo regional - los polos de desarrollo, complejos industriales, los problemas de las aglomeraciones urbanas, marginalidad, etc. - deberá servir de apoyo a una creciente labor de asesoría, capacitación e investigación en esta materia. Especial interés en este contexto tiene el tema de la urbanización creciente.

viii) Planificación y estructura administrativa del Estado

Cada país, en cada etapa de su proceso de desarrollo requiere modalidades y formas de organización estatal propias. Uno de los aspectos importantes de la planificación es el análisis de la capacidad administrativa del Estado para plasmar estrategias de desarrollo y planes. En esta materia hay asimismo amplio margen para la investigación y para incorporar a la capacitación y al asesoramiento las conclusiones que se obtengan.

/ix) Relación

ix) Relación entre la planificación y las políticas tecnológicas

Las consecuencias de la absorción masiva de tecnologías sobre las posibilidades y modalidades del desarrollo de los países de la región han sido estudiadas y analizadas en numerosos centros con un enfoque crítico, principalmente por sus efectos sobre el empleo, la autonomía de decisión, la balanza de pagos, etc. Interesa también a la planificación el análisis de las posibles opciones que los países realmente tienen frente a la tecnología importada, tanto en la concreción de una política selectiva al respecto como a la efectiva posibilidad de adaptarla y difundirla, sin perjuicio de una acción eficaz en el desarrollo científico de cada país y en la creación de sus propias tecnologías.

Por otra parte, introducir en los planes metas y políticas relacionadas con la tecnología implica no sólo una consideración global del problema, sino también un tratamiento del mismo que abarque niveles sectoriales, a veces muy específicos, y aspectos operativos.

Se trata, en resumen, de incorporar la tecnología como variable explícita en los planes de desarrollo.

II. RELACIONES ENTRE ILPES, CEPAL Y PNUD

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social nació como una institución autónoma bajo la "égida" de la CEPAL. Durante su existencia ha sido permanentemente asistido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual ha suministrado el grueso de los recursos que ha dispuesto el ILPES.

Las ventajas de una organización autónoma e independiente estuvieron presentes en las consideraciones de quienes le dieran al Instituto su actual organización.

Sin embargo, razones financieras y administrativas indican la necesidad de realizar ciertos cambios que den a los gobiernos más ingerencia y responsabilidad en la orientación superior del Instituto y también posibilitar una mayor integración de sus trabajos con los de la CEPAL.

Por otra parte, lo dicho coincide con la necesidad de unir labores y coordinar actividades, evitando así dispersiones innecesarias. Sobre la base de estas consideraciones, la opinión mayoritaria del Consejo ha llegado a un consenso de recomendaciones sobre las relaciones entre el ILPES, la CEPAL y el PNUD, que se expone a continuación.

1. El ILPES, por sus funciones, por el tipo de servicios que otorga a la región o a cada país, por sus relaciones con otras instituciones de las Naciones Unidas así como por su ubicación entre ellas, debiera preservar identidad propia bajo cualquier forma de organización futura.

En segundo lugar, el Instituto será un organismo de la CEPAL. Aunque diferenciándose en sus funciones del conjunto de las actividades de la Secretaría de la Comisión, debiera responder a la misma autoridad y a los mismos objetivos generales.

Una organización institucional basada en esos principios permitiría al PNUD diseñar un proyecto de asistencia para el fortalecimiento y desarrollo del ILPES en el marco de una íntima vinculación con CEPAL y de un conjunto de actividades específicas, determinadas entre el Programa y la Comisión.

Como consecuencia de los principios anteriores, el ILPES pasaría a ser un Instituto de Planificación Económica y Social de la CEPAL con los objetivos definidos en la sección I de este documento.

El PNUD, por su parte, asistiría a la CEPAL en el fortalecimiento y desarrollo de su Instituto de Planificación Económica y Social mediante un proyecto.

2. Sujeto a obvias diferencias que se desprenden de la aplicación de los principios descritos en el número anterior, el ILPES tendría, dentro de la estructura de la Secretaría de la CEPAL, características similares a un programa y sus actividades y operaciones serían conducidas por un Director responsable ante el Secretario Ejecutivo de la CEPAL. El Director del Instituto sería designado según el procedimiento que determine el Secretario General de las Naciones Unidas.

El carácter de las funciones del Director del ILPES y las responsabilidades que ellas implican, requieren la designación de una persona con la experiencia, formación y conocimiento de la región así como prestigio dentro de ella, que le otorguen una sólida capacidad de dirección intelectual y organizativa y también facilite el apoyo de los países y otras instituciones a las labores del Instituto.

El Instituto contaría con un conjunto de funcionarios financiados con fondos del presupuesto regular de las Naciones Unidas, y con fondos provenientes de gobiernos o instituciones que aporten recursos a la CEPAL con el propósito de fortalecer y desarrollar las actividades de la planificación en América Latina. La obtención y administración de estos fondos correspondería a la CEPAL y serán utilizados por el Instituto.

/Por otra

Por otra parte, la Secretaría de la Comisión, cuando fuere conveniente, facilitará la realización de trabajos coordinados entre el Instituto y las diferentes Divisiones de la CEPAL, que hagan posible el aprovechamiento común de las labores de los funcionarios. En tal sentido, el Instituto podría recurrir a expertos disponibles en las unidades de acción sectorial existentes en la CEPAL como también ésta podrá recurrir a los expertos del Instituto.

El planteamiento anterior no contradice los principios establecidos más arriba, por los cuales el Instituto tiene labores específicas que cumplir a las cuales debe darle la prioridad que los gobiernos exijan en materias de asesoría, capacitación e investigación para la planificación.

3. Por otra parte, el PNUD, mediante un proyecto de asistencia, proveería los recursos necesarios para utilizar los servicios de profesionales calificados en las labores que se han definido como nuevas y en aquellos campos que constituyan lo fundamental de la labor futura del Instituto. Todo ello sin perjuicio de apoyar las labores calificadas como tradicionales.

Asimismo, proveería los equipos necesarios para la consecución de los objetivos del Proyecto. Aportaría también los recursos destinados a: la subcontratación de servicios, las necesidades especiales de capacitación, el personal de apoyo administrativo, y otros, de acuerdo a sus normas.

4. La CEPAL y el PNUD serían, en conjunto, responsables por la ejecución del Proyecto con miras al logro de sus objetivos.

En este contexto, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL sería responsable por el Instituto en su totalidad y, por lo tanto, también del Proyecto del PNUD de asistencia a la CEPAL. Ello incluye la participación en la revisión y supervigilancia y en los reajustes que fuera necesario efectuar durante la implementación del Proyecto.

El PNUD sería responsable por la organización y ejecución del Proyecto, la administración de las actividades llevadas a cabo por el personal asignado por el Programa al Proyecto y la provisión del apoyo técnico requerido para la efectiva implementación del mismo.

Por otra parte, sería necesaria la creación por parte de la CEPAL de un Comité de Planificación Económica y Social permanente, integrado por los ministros encargados de las labores de planificación o por sus delegados, que actúe como organismo orientador superior de las actividades del Instituto y como órgano de consulta del Secretario Ejecutivo de la Comisión, tanto en la conducción de los programas de trabajo del ILPES como en la evaluación de sus resultados.

/Este Comité

Este Comité designaría, a su vez, un Subcomité Ejecutivo formado por cinco o siete representantes que tendría las mismas responsabilidades del Comité cuando éste no se encuentre reunido.

La adopción de las medidas y del tipo de organización definidos requeriría una modificación de la Resolución 220 (AC.52) aprobada por el Comité Plenario de la CEPAL en su Noveno Período de Sesiones.