

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL



LIMITADO
INST/L.38
31 de octubre de 1973

ORIGINAL: ESPAÑOL

DECIMOSEPTIMA REUNION DEL CONSEJO DIRECTIVO

Nueva York, 8 y 9 de noviembre de 1973

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL a.i., DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL, A LA DECIMOSEPTIMA
REUNION DEL CONSEJO DIRECTIVO



LA EXPERIENCIA TRANSCURRIDA

En los últimos doce años el ILPES ha estado vinculado estrechamente a la evolución de los procesos de planificación en América Latina. Es el organismo regional de Naciones Unidas que tiene por función específica promover el perfeccionamiento de dichos procesos y, en este sentido, no existe otra institución que con tal carácter tenga ese cometido. Ha mantenido contactos y ha realizado tareas de capacitación y asesoría prácticamente en todos los países de la región y sus publicaciones - resultado de sus tareas de investigación -, que han orientado las funciones de muchos organismos y de gran número de técnicos, han producido un fuerte impacto en las transformaciones de los programas de estudio de las escuelas de economía de muchas universidades latinoamericanas.

Sólo con el ánimo de mostrar el volumen de sus tareas se ofrecen las siguientes cifras:

a) En el período 1962-1972 se dictaron 103 cursos. El correspondiente número de participantes se eleva a 4 309.

b) En el mismo período se realizaron 110 misiones de asesoría. Sólo en 1973 se consagraron a esta actividad 170 meses-experto, cifra que equivale casi al 30 por ciento del total.

c) El tiraje alcanzado por los "Textos" publicados es de 112 000 ejemplares y el de "Cuadernos" alcanza a los 125 000 ejemplares.

No sería arriesgado, por lo tanto, afirmar que el ILPES ha contribuido de modo significativo a la creación de los cuadros técnicos de planificación en América Latina, a la orientación de muchos de los procesos de formulación, ejecución y evaluación de planes y de sus diversos mecanismos técnico-administrativos en gran parte de los países de la región, a la difusión de ideas y conceptos sobre este tema y en general a la formación del pensamiento que existe sobre esta materia.

/Desde su

Desde su creación, la labor del Instituto está orientada por dos ideas matrices: la independencia intelectual y la flexibilidad administrativa. Independencia intelectual para abordar con criterios amplios y realistas los complejos problemas del desarrollo y la planificación, para asesorar de manera objetiva a gobiernos con distintos esquemas políticos, para impartir enseñanza sin restricciones doctrinarias y para investigar sobre lo que se revela importante y significativo. La flexibilidad administrativa es requisito indispensable de una institución que, en términos las más de las veces perentorios, debe satisfacer demandas muy variadas, asociarse a las urgencias de los gobiernos e ir abordando nuevos campos con el fin de acompasar su actividad a la creciente complejidad de los procesos de planificación, incluso situándose delante de sus evoluciones probables y marcando rutas.

Su independencia y su flexibilidad han permitido al Instituto ensayar diversas formas y modalidades para prestar servicios de asesoría, con el fin de adaptarlas a la naturaleza de los problemas y a sus propias capacidades y disponibilidades. En el mismo sentido ha recurrido a diferentes expedientes para organizar sus funciones de capacitación, ha abordado con distintas formas de trabajo la investigación y ha incursionado en muchos temas relacionados directamente con los procesos de planificación, tanto en lo que se refiere a los diferentes sectores de esos procesos como a sus problemas y aspectos generales. Toda esta temática se ha ido transformando en acciones concretas en servicio de los países.

II

LAS NUEVAS REALIDADES EN LA REGION

No cabe duda que el conjunto de problemas de desarrollo que afrontan los países de la región ha cambiado sustancialmente. En algunos casos contribuyen a tal cambio obstáculos conocidos de larga data, aunque van adquiriendo significados distintos en función de nuevas realidades económicas, sociales y políticas. En otros, se trata de nuevos ensayos para superar barreras que se oponen al desarrollo. No parece éste el momento apropiado para enumerar en detalle dichos problemas. Son conocidos por los señores Consejeros y es generalmente aceptado que los procesos de planificación deben abarcar una temática mucho más diversificada y con mayor profundidad que hace apenas uno o dos lustros. Tómese el caso de la industrialización. Una estrategia basada primordialmente en la sustitución de importaciones resulta insuficiente para orientar una política de desarrollo en ese sector. La exportación de manufacturas, la creación de mercados dentro de esquemas de integración, el grado de concentración, las modalidades tecnológicas, el papel de la empresa multinacional y hasta la misma concepción de la empresa industrial, se han tornado elementos claves para definir la política industrial dentro de cada país.

Más aún, estos mismos problemas adquieren significados diversos en los diferentes países, según sean las pautas básicas de desarrollo que persiguen, los estilos de desarrollo que adoptan y las coyunturas internacionales, que afectan en forma distinta a los países. Esto implica que los procesos de planificación deben ir adaptándose a una pluralidad de situaciones que los diferencia y le imprimen características diversas. Esta pluralidad no es sólo una fuente que genera nuevos problemas a la planificación, pues también obliga a revisar los enfoques con que se abordan los problemas tradicionales.

/Por otra

Por otra parte, una institución como el ILPES no podría actuar por sí sola en el día de hoy. Dentro de la región y fuera de ella, hay una cantidad creciente de otras instituciones y centros de estudio que se ocupan de la planificación del desarrollo en sus variados aspectos. Muchos de los centros ubicados en los países de la región y otros de carácter internacional son de excelente calidad, tienen ya una experiencia muy rica en problemas importantes y sus aportes pueden considerarse de alto valor teórico y práctico. El pensamiento institucionalizado sobre estas materias también se ha diversificado y ello trae como consecuencia lógica una multiplicidad de enfoques.

Dentro de este contexto, el ILPES debe entenderse como un organismo que está en una situación privilegiada para abordar los temas más amplios de la planificación del desarrollo. Puede afirmarse por eso que el cumplimiento de sus funciones en la región se verá mejorado si robustece sus vinculaciones y perfecciona la coordinación con otros centros afines, en particular con los organismos nacionales de planificación y con la CEPAL.

La visión integrada de los procesos de planificación, el análisis de la relación de problemas específicos - institucionales, sectoriales o regionales - con los planes y estrategias globales del desarrollo, el estudio de las opciones que se presentan a las políticas de desarrollo y las dificultades que encierran estas alternativas son algunos de los temas que han constituido y deben constituir la esencia del trabajo del Instituto en planificación del desarrollo. Puede afirmarse con absoluta seguridad que América Latina necesita perentoriamente que alguna organización regional conlleve este tipo de especialización. Si no existiera el Instituto, otra entidad debería cumplir estos cometidos de cooperación regional, que sirven a los organismos de planificación nacionales, sistematizan sus experiencias y las aprovechan para el mejoramiento de la planificación en todos los países.

III

¿QUE TIPO DE FUNCIONES DE COOPERACION REQUIERE LA
PLANIFICACION EN AMERICA LATINA?

Lo expuesto se refiere a un análisis muy sintético respecto de la vigencia del Instituto como organismo de gran significación en los procesos de planificación de América Latina. El propósito de los comentarios que siguen se relaciona con la identificación de las funciones que debería desempeñar este organismo.

No cabe duda que el cometido esencial del Instituto debe continuar estrechamente relacionado con la planificación del desarrollo. Este cometido tiene que traducirse, como se ha traducido hasta ahora, en el cumplimiento de funciones que permitan asesorar a los países en esta materia, capacitar a funcionarios gubernamentales en la identificación de los principales problemas del desarrollo y en las técnicas para abordarlos, e investigar puesto que es imprescindible seguir profundizando tanto en el conocimiento de problemas teóricos y prácticos como en las metodologías y técnicas de la planificación global, sectorial y regional.

Es requisito ineludible, además, que el ILPES perfeccione su vinculación institucional con las oficinas nacionales de planificación. Ya ha sido aceptado, en la anterior reunión del Consejo Directivo, que el ILPES se constituya en un secretariado técnico de dichas oficinas, actuando a nivel principalmente regional. Esta actividad, además de la colaboración que significará, tiene una contrapartida importante. Se facilitará así un permanente contacto con la realidad de los procesos de planificación y será posible detectar sus principales problemas y potencialidades, sometiéndolos a rigurosos análisis y discusiones en el seno del propio Instituto, lo que se constituirá en una de las principales fuentes de las actividades de investigación. El ciclo se completará cuando los resultados de las investigaciones se vuelquen

a la enseñanza y al asesoramiento, enriqueciendo el conocimiento instalado en el Instituto y sirviendo de sólido fundamento que le permita adoptar posiciones institucionales frente a los problemas de mayor vigencia en la planificación del desarrollo de los países.

Tanto las funciones de asesoría y capacitación como la propia actividad que significará constituirse en un secretariado técnico de las oficinas de planificación, obligan a definir los temas en que habrían de concentrarse los esfuerzos del Instituto. El campo de la planificación del desarrollo es sumamente vasto y podría contener innumerables aspectos cuyo tratamiento exigiría un acopio muy grande de recursos. Es imprescindible elegir temas con criterio selectivo, inspirándose en las necesidades de los gobiernos - que como se sabe son muy dinámicas - y delimitando campos de modo tal que se respeten esas prioridades y sean compatibles con las capacidades actuales o potenciales del Instituto. Los esfuerzos realizados para identificar los problemas que más preocupan a los gobiernos y la evaluación de las ventajas comparativas que posee el Instituto, permiten distinguir dos grandes categorías de temas: a) aquellos que pueden ser denominados tradicionales, cuya vigencia y legitimidad son aún indiscutibles (diseño de estrategias; planes de mediano y corto plazo; planificación global, sectorial y regional, tanto en sus aspectos económicos como sociales; preinversión y proyectos; integración, etc.), en los cuales ha incursionado el Instituto desde hace mucho tiempo y respecto de los que posee una calificada solvencia; y 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.

Sobre las actividades tradicionales, los señores Consejeros han sido informados reiteradamente en reuniones anteriores. Parece oportuno, por lo tanto, en un momento en que se analiza la política del Instituto para una nueva fase, reflexionar con mayor detenimiento sobre las denominadas preocupaciones nuevas. Aunque no se trata de campos o temas

/absolutamente ajenos

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.

1. Relación entre procesos de planificación y la estructura institucional de los países

Uno de los vacíos más notables 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 podrían 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. Soslayar este tema reduce la planificación a un campo muy parcial y puede conducir a nuevas frustraciones.

2. Planificación y objetivos sociales del desarrollo

Es cada vez más evidente la importancia de este tema. 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

la consideración de variables y procesos sociales e institucionales. De hecho se está planteando ampliar el campo de la práctica de la planificación para llevarlo a abordar tópicos que en la actualidad se consideran dentro de los estudios de estilos de desarrollo.

3. 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 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. De ahí que parezca oportuno intensificar esfuerzos en esa dirección.

4. 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 en menor medida 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.

5. Planificación y modalidades de gestión empresarial

En la actualidad se discuten intensamente las bondades y limitaciones de las más variadas formas de gestión empresarial: empresas públicas, empresas mixtas, empresas multinacionales, mecanismos de autogestión, cogestión, etc. Los gobiernos deben adoptar en esos

/campos medidas

campos medidas concretas en el marco de sus planes de desarrollo. También la empresa privada está experimentando cambios sustanciales en sus formas de organización.

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 serio.

6. 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 con más fuerza - dentro de la planificación nacional - 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 - creando polos de desarrollo, complejos industriales, encarando problemas de las aglomeraciones urbanas, marginalidad, etc. - deberá servir de apoyo a una creciente labor de asesoría, capacitación e investigación en esta materia.

7. Planificación y estructura institucional del Estado

Desde el punto de vista estrictamente administrativo ya se han realizado una serie de trabajos y avances intelectuales, pero el tema deja aún mucho campo para el análisis. Cada país, en cada etapa de su proceso de desarrollo requiere modalidades y formas de organización estatal propias, como también una clara concepción del papel de la planificación en el contexto de su estructura institucional. Uno de los aspectos importantes de la planificación es el análisis de la capacidad del Estado para plasmar estrategias de desarrollo. En esta materia hay asimismo amplio margen para la investigación y para incorporar a la capacitación y al asesoramiento las conclusiones que se obtengan.

8. Relación entre la planificación y la absorción de tecnología

Las consecuencias de la absorción masiva de tecnología 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, 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. Así, deberán tomarse en cuenta ciertos aspectos que se relacionan con la economía y la ingeniería de los grandes proyectos, como también otros relativos a la negociación de licencias y patentes.

9. 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. En este sentido se perciben fuertes demandas de los países para obtener la colaboración del Instituto.

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.

IV

ORGANIZACION Y RELACIONES CON LA CEPAL

La estructura administrativa del Instituto debe responder a las tres principales funciones esbozadas en las páginas anteriores. Se conciben, de esta manera, tres grandes divisiones: la de Asesoría, la de Capacitación y la de Investigaciones en Planificación. Estas tres divisiones deben contar con personal de planta cuya tarea principal consistiría en orientar y conducir dichas funciones. La composición por especialidades del personal de las Divisiones de Asesoría y Capacitación debe contemplar el conjunto de los campos o áreas hacia los cuales estarán dirigidos los esfuerzos del ILPES. Tampoco puede ser ajena a esos campos la División de Investigaciones en Planificación, concebida como un equipo de apoyo de las demás divisiones, pero en este caso adquieren significación especial las vinculaciones que debe mantener con otros centros y equipos de investigadores.

El personal agrupado en esas tres divisiones, además del cuerpo de dirección general y el de administración conformaría el núcleo básico del Instituto, con carácter permanente y con la estabilidad que requiere un equipo cuyo principal cometido, como se ha indicado, sería la orientación y conducción de las tareas específicas.

¿Cuál debería ser la dimensión de ese núcleo? En este informe se ha preferido, más que intentar cuantificaciones difíciles de precisar sin una sólida estimación financiera, plantear algunos criterios que permitan definir dicha dimensión. Una primera consideración surge de la actual situación del Instituto. Las demandas crecientes en materia de asesoría y capacitación, así como las dificultades para satisfacerlas, constituyen una clara indicación de que el personal que conformaría dicho núcleo en el futuro no debería

/ser muy

ser muy diferente al actual. Constituye esto una especie de hipótesis mínima, ya que en varias de sus actividades el Instituto encuentra serios tropiezos para atender las demandas. En ocasiones las satisface en parte muy pequeña con su personal, debiendo recurrir, a veces en forma exagerada, a expertos contratados, con lo cual se pone en peligro la posibilidad de mantener una unidad de enfoque en el tratamiento de los problemas.

Por otra parte, en relación al establecimiento de la dimensión indicada, cabe hacer una consideración adicional si se concibe como muy posible la ampliación de las actividades del ILPES mediante un incremento de su capacidad financiera para contratar técnicos que trabajen por períodos cortos. No podría irse muy lejos en esta solución si se quiere contar con una institución de características bien definidas y con cierta unidad de enfoque. El núcleo básico debe tener una dimensión tal que permita un manejo de los expertos y profesores a contratar que vaya más allá de lo puramente administrativo. Si se permite la expresión, el núcleo básico debe tener una efectiva capacidad de "contratación sustantiva", es decir de conducción de los expertos ad hoc para poder utilizar eficientemente la capacidad de "contratación financiera" que se puede plasmar a través de las fuentes de financiamiento posibles como el propio PNUD, el BID y otros organismos internacionales y nacionales.

Este esbozo de organización quedaría incompleto si no fuera analizado en sus relaciones con la CEPAL. Se sobrentiende que, como hasta ahora e incluso en forma más estrecha, el Instituto tiene cometidos que constituyen una prolongación natural de las funciones y actividades de la CEPAL. Reforzar los vínculos entre ambas instituciones, lograr un funcionamiento armónico de las mismas y propender a una suerte de unidad entre ellas debería ser una tónica que inspire los propósitos esenciales de la política futura del Instituto. Habría una gran deseconomía de recursos humanos, tanto para la CEPAL como para el ILPES, si éste pretendiera por sí solo atender los requerimientos de asesoría y capacitación de los gobiernos.

/Las funciones

Las funciones y actividades antes indicadas, su variedad, lo extenso de los campos que cada una de ellas abarca, requerirían de una desmedida estructura institucional y presupuestaria si se pretende una forma aislada y autosuficiente de trabajo.

Los equipos técnicos de la CEPAL, tanto los que se dedican preferentemente al estudio general del desarrollo como los equipos sectoriales y los expertos regionales, reforzados por los especialistas del Instituto, conformarían un cuadro que permitiría abordar en forma integral los trabajos de investigación y de servicios directos a los gobiernos. La realización de programas conjuntos CEPAL/ILPES ya ha dado resultados alentadores, y su intensificación parece a todas luces provechosa. El fortalecimiento de los equipos de la CEPAL con personal financiado por las fuentes tradicionales del ILPES, como también los aportes del presupuesto de Naciones Unidas para financiar el núcleo básico del Instituto, constituirían un sistema que permitiría operar en conjunto y elevar en forma sustantiva las potencialidades de ambas instituciones.

Es evidente, por otro lado, que la vinculación planteada con la CEPAL surge de la esencia misma de los propósitos fundamentales del Instituto. Es prácticamente imposible actuar en el campo de la planificación si no se está consustanciado con los problemas y particularidades de los países en lo que se refiere al desarrollo de los mismos. Ello sólo sería hacedero reduciendo la planificación a meros ejercicios econométricos o a proyecciones abstractas y desprovistas de sentido real. A su vez, los trabajos de asesoría, capacitación y las labores que el ILPES lleve a cabo en su calidad de "secretariado técnico" de las oficinas de planificación, permitirán llevar a los equipos técnicos de la CEPAL una temática viva y dinámica sumamente útil para orientar sus estudios e investigaciones y para redefinir sus programas de trabajo cuando las circunstancias lo aconsejen.

/En una

En una palabra, el tipo de simbiosis propuesto se considera el expediente más eficaz para asegurar una elevación sustantiva del rendimiento y para lograr la necesaria armonización de las dos instituciones regionales de Naciones Unidas que operan en América Latina.

CAPACITACION Y DIFUSION

El estudio y análisis del ámbito en el que se han desarrollado los procesos de planificación en la última década permite identificar como uno de sus obstáculos básicos, entre otros, el insuficiente nivel de capacitación de los funcionarios del aparato estatal. Conscientes de los esfuerzos que los propios gobiernos realizan en este sentido y pese a la permanente colaboración que el Instituto presta a dichos esfuerzos, esa insuficiencia sigue siendo notoria. Aunque es considerable el número de funcionarios que han seguido cursos de postgrado tanto en el Instituto como en otros centros académicos, es necesario reconocer que el tipo de problemas que enfrenta la región adquieren complejidad y diversidad crecientes. La urgencia por elevar los niveles de eficiencia de la gestión pública está estrechamente vinculada con el nivel de capacitación de sus funcionarios. Es posible que el recuento de cursos que se han impartido y del número de participantes que se han beneficiado de esta actividad docente deje la impresión de haberse cumplido ya un ciclo en este sentido. La evaluación de la demanda insatisfecha que se manifiesta por las solicitudes de ingreso a cursos de postgrado, las presiones de los gobiernos por lograr del Instituto la organización de nuevos cursos y el dinamismo con que se multiplican las tareas que las administraciones públicas deben encarar, reafirman la convicción de que es necesario incrementar significativamente la oferta de oportunidades de capacitación en el área de la planificación del desarrollo. La experiencia que en el aspecto docente ha acumulado el Instituto, y el trabajo en las misiones de asesoría a los gobiernos, hacen reflexionar sobre la necesidad de concentrar los esfuerzos en los siguientes aspectos:

/a) Por

a) Por una parte, parece imprescindible diseñar diferentes tipos de cursos en función de la heterogénea demanda cuya intensidad se hace sentir. Es necesario intensificar la realización de actividades docentes destinadas a una capacitación masiva en los propios países, y en este sentido destacar los cursos en los que predominen asignaturas eminentemente instrumentales. Convendría abarcar con estas actividades la planificación de los sectores económicos, la planificación regional y, en cuanto sea posible, los nuevos temas que abordará el Instituto.

b) Simultáneamente es necesario continuar el tipo de cursos que el Instituto, tras permanentes adaptaciones, ha ido impartiendo en los últimos años. La característica principal de este tipo de cursos ha sido la complementación entre materias instrumentales y materias interpretativas de los procesos de planificación y política económica, y están destinados principalmente a la formación de personal ubicado en las esferas medias y superiores del aparato estatal.

c) Es necesario realizar también seminarios o cursos de corta duración sobre temas muy específicos, extraordinariamente selectivos en cuanto a la calidad de los participantes y contando con profesores invitados cuya solvencia intelectual esté plenamente garantizada. Cualitativamente, sería ésta la actividad más importante del programa de capacitación, pues además de incorporar a la discusión aquellos temas que - por sus implicaciones o por estar situados aún en la frontera del conocimiento - exigen una discusión muy rigurosa, darán oportunidad para ir renovando los programas y el material de enseñanza de los otros tipos de cursos y ofrecerán pautas adicionales para decidir el programa anual de investigaciones del Instituto. Los seminarios apuntados se deben referir a la temática antes indicada y que constituirá la preocupación dominante del Instituto. Se persigue con ellos un intercambio de experiencias que el Instituto podrá aprovechar para sus propias funciones.

/A través

A través de este programa el Instituto deberá intensificar sus relaciones con las universidades, con el objeto de colaborar en la elevación del nivel técnico de la enseñanza de la planificación y en la introducción de nuevos tópicos en las cátedras universitarias, según lo requiera la formación de los cuadros técnicos de la Administración de los países. En este sentido, y en combinación con la División de Investigaciones en Planificación, se concibe la realización de actividades conjuntas con las universidades, lo que permitiría ampliar considerablemente el campo de la investigación de apoyo a los trabajos del Instituto en los países.

Por otra parte, el Programa de Publicaciones del ILPES debe continuar con su tarea de difusión de los resultados de las investigaciones que se lleven a cabo. A este respecto cabe destacar que los nuevos temas que se encaren deben diseñarse en forma tal que sea factible ofrecer a la brevedad posible "Textos" o "Cuadernos" que orienten la acción de los organismos públicos y de las universidades en dichos campos.

VI

SERVICIOS DE ASESORIA

Como antes se dijo, el Instituto ha ensayado con éxito diversas modalidades de prestación de servicios de asesoría y ha extendido esta actividad prácticamente a todos los países de la región, en temas y problemas muy diversos. No sólo ha colaborado con oficinas centrales de planificación, sino también con organismos públicos que se dedican a aspectos sectoriales y también regionales del desarrollo. En la actualidad está contribuyendo a los esfuerzos de integración de los países del Grupo Andino, como en su oportunidad contribuyó a los del Mercado Común Centroamericano. Asimismo ha sido solicitado para asesorar o prestar diversas formas de colaboración en países o regiones afectadas por cataclismos. Esta breve reseña indica la gran variedad de actividades que debe llevar a cabo en esta materia y todo hace suponer que en el futuro se verá también solicitado de manera similar.

Si bien se han hecho esfuerzos para delimitar el campo de la asesoría, es necesario reconocer que, en atención al propósito básico de servir a los países, dicha delimitación ha sido y debe continuar siendo muy flexible, con el fin de responder mejor a las urgencias que enfrentan los gobiernos. La modalidad ahora predominante consiste en organizar misiones de asesoría que comprenden el envío al país de un grupo de expertos con carácter "permanente", por lo general durante un año, y misiones de apoyo de más corta duración encomendadas al personal de planta del ILPES. Esta modalidad ha hecho posible en los últimos años abordar una tarea, que en 1972 abarcó 13 países y que en este año cubrirá un número similar, incluyendo las misiones de contacto y otras de corta duración requeridas por los gobiernos para fines muy concretos.

Es en esta actividad donde se observa más claramente la necesidad de que el Instituto cuente con un núcleo básico de funcionarios cuyo cometido esencial sea orientar, dirigir y supervisar los trabajos en

/el terreno

el terreno y que al mismo tiempo pueda movilizar gran número de especialistas para cubrir los diferentes campos en los cuales haya que prestar servicios. Son aquí aplicables las reflexiones apuntadas anteriormente en cuanto al apoyo de los equipos técnicos de la CEPAL y de los expertos regionales.

Esta forma de organización del trabajo de asesoría debe cautelar un aspecto que se considera imprescindible para asegurar el éxito de las misiones. Se trata de que el conjunto de expertos que permanecen en los países y el grupo de apoyo del Instituto mantengan una razonable unidad de enfoque en cuanto a los aspectos fundamentales de los problemas que se abordan. Esta unidad no se refiere tan sólo a las interpretaciones que se puedan sostener sobre tales problemas, sino también a los procedimientos técnicos y a las metodologías que se apliquen. Es evidente que una reflexión similar es válida en cuanto a la actividad de capacitación.

Cabe una consideración más sobre las asesorías del Instituto en los nuevos campos que piensa abordar en el futuro. Como se ha visto, los temas que comprende son de gran vigencia para la planificación del desarrollo y no sería arriesgado pronosticar que los países requerirán insistentemente la colaboración del ILPES en esas materias. Sin embargo, llegar a tener planteamientos concretos sobre dichos temas hasta poder ofrecer recomendaciones útiles y viables, requerirá un esfuerzo de investigación nada despreciable y un período de estudios y análisis que en algunos casos puede ser prolongado. Ello requiere, en el futuro inmediato, programar actividades conjuntas con la CEPAL y con otros organismos regionales, que aceleren todo lo posible la formación de grupos especializados en esos temas.

Se estima que el Instituto puede continuar prestando una colaboración útil a los países a través de las modalidades que se han puesto de manifiesto no hace mucho en El Salvador y en la República Dominicana. En ambos casos el Banco Interamericano de Desarrollo ha prestado la asistencia financiera necesaria para conformar las

/respectivas misiones

respectivas misiones de asesoría. El Instituto, por su parte, ha brindado su colaboración técnica mediante el grupo de apoyo y ha contribuido al reclutamiento del personal permanente. Este tipo de modalidad se ha utilizado con el PNUD en varios países tales como Ecuador, México etc. También se han llevado a cabo misiones de asesoría financiadas directamente por los gobiernos, como en los casos del Brasil y Venezuela.

Los servicios de asesoría deberán organizarse para actuar preferentemente en los siguientes planos:

a) Una actividad fundamental consistiría en organizar y conducir técnicamente misiones de asesoría que pueden ser prestadas por diversas instituciones internacionales, y seguir la ejecución de las mismas para evaluar sus resultados.

b) Cumplir con las actividades de asesoría en los campos de la estrategia de desarrollo y la planificación global.

c) Dirigir o llevar a cabo, en lo posible, asesorías en ciertos campos como preinversión y proyectos, apoyo al funcionamiento de las oficinas de planificación, política económica, etc.

d) Organizar misiones de asesoría en los diferentes sectores de la planificación económica y social.

VII

INVESTIGACIONES EN PLANIFICACION

Para que el Instituto cumpla eficazmente su función como secretaría técnica de las oficinas de planificación, a la par que sus actividades de capacitación y asesoría, se necesita reforzar fuertemente el programa de investigaciones en planificación. Lo referente al análisis de nuevos procedimientos metodológicos, la vinculación de variables sociales e institucionales con las variables más características de la planificación económica, las modalidades administrativas más eficientes para integrar los procesos de planificación a los centros de decisión, etc., constituyen ejemplos de labores a desarrollar por el equipo de investigaciones.

Será asimismo actividad de este equipo mantener estrechas relaciones con otros centros de investigación de dentro y fuera de la región, así como propender al intercambio de especialistas con el fin de ampliar la experiencia acumulada por el Instituto y facilitar su difusión.

Como ha sido práctica constante en el ILPES, pero ampliando su intensidad, este programa deberá hallarse en condiciones de facilitar profesores para los cursos de capacitación, enviar participantes a los seminarios que se organicen y especialistas para las misiones de asesoría. Convendría asimismo que pueda obtener la colaboración de aquellos expertos del Instituto que deban sistematizar su experiencia y volcarla en publicaciones para su difusión.

VIII

RESUMEN DE PROPOSICIONES

De cuanto queda dicho en este informe se deducen las siguientes orientaciones aconsejables para la labor del Instituto en su próxima fase.

a) Con relación a las funciones del Instituto

1. El Instituto debiera concentrar sus funciones en las tareas de apoyo intelectual a la idea de la planificación en la región bajo las nuevas realidades que imponen los distintos modelos de desarrollo adoptados por los países. Esa tarea deberá cumplirla en estrecho contacto con las instituciones que tienen en dichos países las responsabilidades de la planificación y en permanente contacto con los centros académicos dedicados al tema, dentro y fuera de la región.

2. La temática del Instituto debiera ampliarse para comprender:

- Lo que han sido los campos tradicionales de acción del Instituto en materia de apoyo a la planificación global, sectorial y regional, dentro de los cuales es necesario perfeccionar y ampliar los conocimientos acumulados.
- La incorporación de nuevos campos en los cuales se necesita apoyo específico, dada la demanda de los gobiernos y la aparición de nuevos problemas que deben ser contemplados o introducidos en los objetivos y en los mecanismos de la planificación en América Latina. Para la incorporación de estos nuevos campos deberá ser posible la obtención de los recursos humanos y presupuestarios que requiere esta ampliación de actividades.
- Una tarea de vinculación sistemática entre los distintos organismos de planificación en la región para servir al propósito de intercambiar experiencias, difundir nuevos avances metodológicos y servir a la cooperación recíproca entre organismos afines en la región.

/3. Para

3. Para el cumplimiento de estas funciones deberán mantenerse tres áreas de trabajo, a saber:

- i) Servicios de Asesoría en Planificación a los Gobiernos.
- ii) Capacitación y Difusión de Conocimientos.
- iii) Investigación en Planificación.

b) Con relación a la organización de los trabajos

1. Las labores de Asesoría a los Gobiernos deberían organizarse en la siguiente forma:

- Un núcleo básico interdisciplinario capacitado tanto para guiar y orientar programas concretos de asesoría global y sectorial, como para atender requerimientos concretos de los gobiernos. Este núcleo básico debiera contar con especialistas en programación general, planificación de corto plazo y expertos en áreas básicas de la economía. En casos especiales podrían agregarse a él especialistas en otras ramas o sectores.
- Equipos de especialistas de las demás divisiones del Instituto y de la CEPAL.
- Una unidad operacional que permita organizar las misiones de planificación y obtener el apoyo de otras instituciones.

2. Las labores de Capacitación deberían organizarse en la siguiente forma:

- Un núcleo de profesores permanentes que sirva de apoyo estable a los cursos.
- Un equipo disponible de especialistas de dentro y fuera de la región que asistan a las labores docentes de la institución.
- Equipos de especialistas de las demás divisiones del Instituto y de la CEPAL.

3. Las labores de Investigación en Planificación deberían organizarse en la siguiente forma:

/- Un núcleo

- Un núcleo reducido de investigadores que sistematice los conocimientos en metodologías de planificación y mantenga contacto con otros centros especializados.
- Un mecanismo de intercambio de expertos para apoyar las tareas de asesoría y capacitación.

c) Con relación a la vinculación CEPAL-ILPES

Una más estrecha vinculación entre la CEPAL y el Instituto parece mutuamente reforzante y de gran interés para ambas instituciones, por lo cual el esquema de organización del ILPES, en su próxima fase, debiera estructurarse sobre esa base.

Esa vinculación podría adquirir características diferentes según sea la preferencia de los gobiernos: una integración funcional con los programas y trabajos de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, o una independencia funcional con programas conjuntos.

A) La integración funcional y presupuestaria con la CEPAL podría instrumentarse en la siguiente forma ^{1/}:

- Transformación del ILPES en el Instituto de Planificación de la Comisión Económica para América Latina.
- En este carácter, constituiría un programa financiado por el Presupuesto Regular de Naciones Unidas, al cual serían incorporados los aportes del PNUD y otros recursos provenientes de ayudas bilaterales de gobiernos y de instituciones.
- La Comisión podría constituir un Comité de Planificación compuesto por todos los ministros o encargados de la planificación en los países de América Latina para servir de soporte político al Programa del Instituto y facilitar la vinculación con los organismos de planificación. El Instituto sería la secretaria técnica de dicho Comité de Planificación.

^{1/} En el Gráfico adjunto se ejemplifica un posible esquema de esta integración funcional.

El Instituto se compondría de tres divisiones básicas: Asesoría, Capacitación e Investigación en materia de planificación. Los programas sectoriales (agricultura, industria u otros) se incorporarían a las divisiones sectoriales de la CEPAL, las que asumirían funciones de investigación y asesoría.

La Unidad de Operaciones de la CEPAL administraría todos los programas de cooperación de esta organización y los del Instituto. Es decir, dicha unidad se encargaría de los aspectos administrativos de los Servicios de Asesoría, cuyos aspectos sustantivos de orientación y conducción quedarían bajo la responsabilidad de la división correspondiente del Instituto. Ello permitiría fusionar todos los recursos de expertos de planta, así como los expertos regionales, que operarían en forma conjunta e integrada en los distintos programas de cooperación con los gobiernos.

Todos los servicios administrativos pasarían a formar una unidad de administración común.

En el caso en que el Consejo Directivo apoye una alternativa como la presentada, con las modificaciones que estime necesario introducir, sería necesario profundizar el estudio de la integración funcional con la CEPAL, lo que casi seguramente obligaría a una reestructuración de la Secretaría.

B) La estructura funcional independiente del Instituto podría operar en la siguiente forma:

El ILPES continuaría con una estructura similar a la actual basando fundamentalmente sus recursos en los aportes de un Proyecto del PNUD y la posible cooperación del presupuesto ordinario de la CEPAL, así como en las otras fuentes bilaterales de gobiernos o instituciones.

Habría que concretar con la Secretaría de CEPAL los programas conjuntos en cada caso, según las economías de escala y de recursos que permitieran un trabajo conjunto en la región.

/Debería revisarse

Debería revisarse la estructura actual del Consejo Directivo para darle en él mejor representación y participación a los organismos de planificación de la región a los cuales serviría el ILPES como secretaria técnica.

En el caso en que el Consejo apoye esta alternativa, su concreción se realizará sobre la base de las opiniones y recomendaciones que el Consejo ya ha manifestado en otras reuniones.

INTEGRACION FUNCIONAL CEPAL - ILPES

C E P A L I N S T I T U T O	INVESTIGACION Y COOPERACION EN DESARROLLO			Unidades de acción sectorial en investiga- ción y asesoría	Operaciones	SUBSEDES México Colombia Brasil etc.
	Desarrollo económico y social	Relaciones económicas internacionales	Informática, documentación y computación		Servicios	
INVESTIGACION Y COOPERACION EN PLANIFICACION			Unidades de acción sectorial en investiga- ción y asesoría	Administración		
Investigación en planificación	Capacitación	Asesoría				

