

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/IP/R.93  
10 de septiembre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**PAPEL DE LOS ORGANISMOS NACIONALES DE PLANIFICACION  
EN UNA GESTION ESTRATEGICA DEL DESARROLLO\* \*\***

**Juan Martín\*\*\***

- \* Este documento fue preparado en el marco del Proyecto CEPAL/ILPES/PNUD RLA/91/008 "Asistencia Preparatoria para definir las nuevas funciones de la planificación". A su vez, fue presentado al Seminario "El presupuesto frente a los nuevos retos de la planificación y coordinación de políticas públicas", organizado conjuntamente por la Dirección de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México (SPP), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), realizado en México, D.F. del 27 al 30 de agosto de 1991.
- \*\* Versión preliminar sujeta a revisión de fondo y forma.
- \*\*\* Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor.

## INDICE

### Página

<b>A.</b>	<b>Planificación: algunos aspectos conceptuales .....</b>	<b>1</b>
	a) Planificación en economías de mercado y abiertas .....	2
	b) Función de planificación del Gobierno y tareas del ONP	5
	c) Acción gubernamental estratégica .....	8
<b>B.</b>	<b>Tareas prioritarias para los años 90 .....</b>	<b>11</b>
<b>C.</b>	<b>Tareas desempeñadas actualmente por los ONPs .....</b>	<b>15</b>
	a) Organos colegiados de dirección .....	15
	b) Organos colegiados de participación .....	16
	c) Entidad Técnica Central .....	17
	i) Inserción institucional del ONP	
	ii) Tareas del ONP	
	d) Instancias sectoriales y territoriales .....	20
	e) Algunas tendencias en curso .....	20
<b>D.</b>	<b>Fortalecimiento del ONP y de la función de planificación</b>	<b>22</b>
	a) Eficiencia .....	23
	b) Descentralización .....	25
	c) Prospectiva .....	27

## Sección A

**PLANIFICACION: ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES**

1. Después de un considerable auge de la planificación en economías de mercado durante los dos primeros decenios de la Segunda Posguerra, su práctica ingresó en una prolongada crisis de concepción y metodología 1/.

2. Posteriormente, también fue perdiendo legitimidad en la medida en que eran cuestionadas las modalidades de intervención gubernamental de alcance global y sistemático, con las cuales se asociaba la planificación. Aun en aquellos casos en que recuperó parte de su legitimidad, continuó sin resolver los problemas propios de su práctica.

3. Fueron configurándose así, dos visiones negativas respecto de ella: una optimista, postulaba que la liberalización y apertura de los mercados internos gatillarían por sí solas las iniciativas privadas necesarias para inducir un cambio en el patrón de desarrollo; en dicho caso, la planificación gubernamental aparecía como innecesaria. La visión pesimista, por su parte, sostenía que cualquier forma de intervención estatal sería contraproducente al dar malas señales frente a un mundo en rápido cambio.

4. La planificación gubernamental, atrapada entre estas dos visiones, entró maltrecha al decenio de 1980 y lo transitó con dificultades crecientes, ahora de la mano de una crisis financiera y de debilitamiento general del Estado sin precedentes en la región.

---

1/ Ya en 1968, Dudley Seers elegía el tema "Crisis de la Planificación" para su Conferencia Inaugural en el Instituto de Estudios del Desarrollo en Sussex.

5. El ILPES, como Secretaría Técnica del Consejo Regional de Planificación y del SCCOPALC, ha sido testigo privilegiado de estas vicisitudes. Aceptando el hecho irrefutable de que la planificación anda mal, pero todavía convencido de su vigencia en las economías de mercado, el Instituto ha postulado necesarios cambios de contenido y de metodología 2/. Su esfuerzo intelectual y técnico, desarrollado en estrecha cooperación con los gobiernos miembros, ha estado orientado a una actualización de los enfoques con que se encararan la función de planificación del gobierno y, en dicho contexto, las tareas del Organismo Nacional de Planificación.

6. No es del caso resumir aquí el conjunto de estas proposiciones; se trata, más bien, de destacar aquéllas que se consideran más relevantes para los propósitos de este trabajo. En este sentido, se desarrollarán tres: a) el concepto actual de planificación en economías de mercado y abiertas; b) la función de planificación del gobierno y las tareas del ONP; y c) la acción gubernamental estratégica.

a) El concepto actual de planificación en economías de mercado y abiertas

7. El ILPES ha venido insistiendo en que **planificación es la antítesis de negligencia respecto del futuro**. Por lo tanto, sólo una sociedad totalmente indiferente frente a futuros alternativos podría prescindir de la planificación como técnica de gobierno. Esta primera proposición aparece como conclusión de la siguiente línea de argumentación 3/.

---

2/ Una de las actividades más significativas en este sentido fue la organización ILPES/PNUD de un Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado, véase Revista de la CEPAL no.31, abril de 1987.

3/ Véase ILPES: su función en la segunda mitad de los 80, Doc. NTI/F.VII.3, Santiago de Chile, 1987.

- El curso real que toma cada sociedad es la resultante de un complejo campo de impulsos -muchos internos, otros externos; algunos racionales, otros no- originados en una red de múltiples actores sociales. Estos impulsos, en ocasiones, se oponen o neutralizan; en otras, se potencian mutuamente.
- El efecto neto de la actividad gubernamental sobre el cambio social concreto es sólo comprensible cabalmente cuando se lo considera inmerso en este heterogéneo y movedizo campo de fuerzas.
- La **función de planificación** adquiere relieve si el Estado, en representación de toda la sociedad, pretende ejercer algún control sobre este efecto neto. Es decir, si pretende privilegiar uno u otro, del sinnúmero de cursos posibles.

8. De esta primera proposición se derivan algunas implicaciones que es importante resaltar. Uno, en esta concepción **planificación no es lo opuesto a mercado**. Quizás como consecuencia de los orígenes de su práctica en las economías centralmente planificadas y también de la racionalidad para la intervención estatal en las economías de mercado <sup>4/</sup>, buena parte del debate clásico sobre planificación estuvo centrado en la oposición entre plan y mercado o, en términos más generales de la economía mixta, de lo público versus lo privado. Actualmente se reconoce que esta oposición es doblemente inconducente. Por un lado, no toma debida cuenta de la realidad: la mayoría de los instrumentos de la planificación opera a través de mecanismos de mercado y, al menos desde Pigou, ha quedado establecida la insuficiencia del mercado (y particularmente del sistema de precios) para reflejar adecuadamente preferencias y escaseces futuras. Por otro, es poco fecunda ya que el carácter mixto de una economía no está sólo dado por la coexistencia obvia de diversas formas de propiedad sino, principalmente, por sus

---

<sup>4/</sup> Recuérdese al respecto la ya clásica clasificación de Musgrave entre las funciones de estabilización, asignación y distribución del gobierno en una economía de mercado. En particular la función de asignación propugna la intervención frente a las denominadas fallas del mercado.

interacciones y articulaciones y por las modalidades de funcionamiento en su conjunto. Con otras palabras, una economía mixta pertenece más al mundo del crowding-in a la Gerschenkron -de la complementariedad entre lo público y lo privado- que al mundo del crowding-out a la Balassa, del conflicto entre lo público y lo privado. Ello requiere un activo proceso de negociación y concertación con las organizaciones funcionales, empresarias y de trabajadores.

9. Otra implicación es que **si la planificación es un instrumento para ayudar a crear el futuro, su componente político es insoslayable.** En sociedades democráticas el poder político descansa no sólo en el jefe del ejecutivo, sino también en el parlamento como órgano de representación política de la Nación. Por consiguiente, éste además de cumplir sus funciones legislativas y de fiscalización de actos, debería constituirse en el locus natural para articular propuestas sobre la direccionalidad del cambio deseado y para construir su viabilidad. En períodos de cambios rápidos y profundos como el actual, su papel es importante en por lo menos dos sentidos: uno, los cambios normalmente requieren ajustes en la legislación (por ejemplo, privatización de empresas) o están sujetos a su aprobación (por ejemplo, las cuestiones tributarias y presupuestarias); otro, cuando el cambio se debe realizar en condiciones inciertas y turbulentas, la estabilidad y la continuidad de los ámbitos de negociación y concertación adquieren gran relevancia y ambas condiciones son ofrecidas por el parlamento. En suma, el fortalecimiento de la capacidad de decidir sobre el futuro pasa por una relación fuida y transparente entre ambos poderes del Estado para transformar variantes en opciones de desarrollo.

10. Una última implicación es que **la construcción del futuro, a través de la planificación y en un marco crecientemente democrático, requiere de una participación activa y organizada de la sociedad civil.** La presión hacia la transformación de lo

estatal en público y hacia una mayor descentralización de la administración del Estado en sus distintas vertientes: gestión económica, prestación de servicios sociales y administración territorial, es una de las más generalizadas reivindicaciones políticas de la actualidad. Así, no es casual que la participación social comience a ser apreciada no sólo como un valor propio del sistema democrático, sino también como un requisito imprescindible para elevar la eficiencia social del gobierno. En este aspecto su política de comunicación social es decisiva: ella debe estar animada por una intención persuasiva que induzca el compromiso y la participación y no por el ofrecimiento de meros contratos de adhesión a las acciones del gobierno.

11. En síntesis, la construcción del futuro es una tarea de la sociedad que debe ser emprendida a través de sus formas de organización en los tres planos mencionados: el funcional (organizaciones empresariales y de trabajadores); el político (partidos y parlamento); y el social (organizaciones de la sociedad civil). El papel del gobierno es decisivo en dos aspectos: uno, en el aprovechamiento de la potencialidad de cada una de ellas y en la búsqueda de su armonización y cohesión; y dos, en el diseño de una estrategia que permita ir definiendo y renovando la agenda prioritaria de problemas, explorar y evaluar las alternativas para encararlos y, sobre todo, alcanzar la mayor eficiencia posible para adoptar decisiones e implementarlas. Para ello es crucial la manera en que se organiza la función de planificación del gobierno, como instrumento vital de construcción del futuro.

b) La función de planificación del gobierno y las tareas del ONP

12. La segunda proposición del ILPES es que **la planificación es una función del más alto nivel de gobierno, independientemente de las modalidades elegidas para organizarla y asignar tareas específicas dentro del aparato gubernamental.** Esta proposición se

apoya en los siguientes argumentos 5/.

- El efecto agregado de la actividad gubernamental, en el sentido anteriormente descrito, no puede ser responsabilidad de uno, o sólo de algunos de sus entes institucionales.
- La complejidad actual de la tarea de gobernar no parece compatible con la permanencia de un estilo tradicional de comando, basado en bilateralismos múltiples entre el jefe de gobierno y cada ministerio especializado.
- La segmentación de la política pública y su coordinación interinstitucional e intertemporal podrían ser mejor enfrentadas con algún tipo de miniconsejo de nivel ministerial, como instancia colegiada de apoyo especial y permanente, al jefe de gobierno.
- Un nuevo enfoque de planificación requiere repensar el organismo nacional de planificación y, sobre todo, redefinir sus interrelaciones con los demás entes protagónicos dentro del aparato gubernamental, pero también fuera de él.

14. En la acción gubernamental concurren diversas racionalidades y capacidades (articulación política, negociación externa, gestión de la política macroeconómica y direccionalidad del desarrollo) representadas habitualmente por los denominados ministerios globales. El punto a destacar es que la calidad de la gestión de gobierno depende, sobre todo, de una interacción positiva entre esas distintas racionalidades. La de articulación política, que recae por lo general en el ministerio de Interior o Gobierno, ya ha sido brevemente referida en los párrafos anteriores y cabe ahora presentar algunos alcances respecto de las restantes.

15. Una de las direccionalidades previsibles del desarrollo futuro es la creciente apertura externa de las economías de la región. La planificación en una economía abierta requiere considerar al contexto internacional también como un ámbito de actuación, con la

---

5/ ILPES: Cooperación e Integración Regionales en la Reactivación y el Desarrollo, el Papel de la Planificación, Doc. NTI/G.VI.3, Santiago de Chile, 1987.

finalidad de generar respuestas frente a los cambios desfavorables y de aprovechar las oportunidades que también ofrecen las actuales transformaciones de la economía mundial. Ello implica, como mínimo, dar un adecuado seguimiento a las principales tendencias en curso, estructurales y coyunturales, de carácter global y sectorial. Asimismo, requiere un sostenido esfuerzo para desarrollar una ingeniería de la negociación y de penetración de mercados. La mayor parte de estas tareas, de indudable importancia para la configuración del futuro recae, sin embargo, en los ministerios de Asuntos Exteriores.

16. Por otra parte, la crisis de los años 80 ha obligado al desarrollo de sistemas ad-hoc para asegurar un mayor control de los recursos públicos de parte de las autoridades gubernamentales responsables de la gestión de la política macroeconómica. Esta tarea, normalmente asignada a los ministerios de Economía o Finanzas, tiende a estar dominada por una lógica de corto plazo y por la dimensión financiera del gasto. Sin embargo, es evidente la relevancia que tienen la movilización y asignación de recursos públicos para la direccionalidad del desarrollo.

17. Por último, el ONP tiene dos capacidades tradicionales que aportar: una, el mejoramiento de los procesos de asignación de recursos reales y otra, el marco de coherencia intertemporal de las decisiones públicas. En las condiciones actuales, la primera involucra fortalecer los componentes técnicos en la asignación de recursos y además, inducir los cambios organizacionales necesarios para el fortalecimiento del proceso decisorio público. La segunda implica, por un lado, trazar las consecuencias estructurales en el largo plazo de las decisiones adoptadas en el corto y por otro, identificar aquellas acciones de corto plazo que respondan a la direccionalidad del desarrollo privilegiada por el gobierno.

18. En suma, el desempeño cabal de la función de planificación del gobierno trasciende los arreglos institucionales que han

tendido a especializarla; en particular, cuando ellas han adoptado la forma de un ministerio con esa responsabilidad. En este caso, para realizar plenamente dicha función el ministerio de Planificación necesitaría convertirse en una especie de superministerio, hecho obviamente resistido por el resto. Pero, si no lo logra, su función se parcializa y no incide sobre el conjunto de las decisiones relevantes del gobierno y, con ello, se perjudica el proceso de construcción del futuro. La asignación de la función de planificación al más alto nivel de gobierno no implica, por supuesto, diluir las responsabilidades entre los integrantes del mini-consejo de apoyo a la labor del jefe de gobierno. Por el contrario, cada uno de los integrantes debe aportar las capacidades específicas antes esbozadas. Lo verdaderamente importante, sin embargo, es la creación de una instancia para la interacción de las diferentes racionalidades (política, de relacionamiento externo, de movilización y asignación de recursos y de direccionalidad del desarrollo ) que inciden sobre los cursos de acción a privilegiar por el gobierno.

c) La acción gubernamental estratégica

19. La última proposición a destacar es que **la función de planificación del gobierno debe concentrarse en una agenda limitada de problemas estratégicos.** Ello a partir de las siguientes observaciones 6/.

- La intervención gubernamental decisiva suele ser una respuesta a la oportunidad o a la crisis.
- La concentración de la atención del gobierno en lo que es importante permite un uso eficaz de sus recursos escasos (políticos, de gestión y financieros).
- La credibilidad del gobierno exige mostrar, durante su mandato, logros y resultados, aunque pocos, de cierta significación.

---

6/ Véase ILPES: Inserción Externa, Competitividad y Crisis Fiscal, Doc. NTI/G.VII.4, Santiago de Chile, 1989.

20. Un tema clave en relación con esta proposición es la autoridad y legitimidad del gobierno, así como la fortaleza del aparato público. En la región, con frecuencia, esta discusión ha estado oscurecida por el reduccionismo de equiparar fortaleza con tamaño. Por detrás de la apariencia de una administración omnipresente opera, en muchos casos, un Estado débil que orienta cada vez menos y media cada vez más, penetrado por intereses sectoriales y sobrecargado de demandas. Una primera tarea es aligerar su oferta para descongestionar el proceso decisorio público; después de todo, el grueso de la actividad económica en una economía mixta se coordina a través del mercado y la mayoría de sus detalles no interesa gran cosa al gobierno. La segunda tarea se refiere a las áreas indelegables de su jurisdicción; en ellas se requiere una maquinaria burocrática capaz de operar con eficiencia las directivas gubernamentales, de modo de asegurar la autonomía y coherencia de la gestión del gobierno.

21. Otro aspecto relevante es distinguir las actividades de planificación de carácter estratégico de aquellas otras de naturaleza más rutinaria. La distinción es útil en un doble sentido: desde el punto de vista de las capacidades que su desempeño requiere y, por otro lado, de su adecuada inserción en la estructura gubernamental. Las actividades de planificación rutinaria demandan la aplicación sistemática de la lógica económica y del conocimiento sustantivo del sector respectivo a las decisiones detalladas del gobierno (proyecciones de ingresos y gastos, presupuestación, evaluación y seguimiento de proyectos, programación de inversiones, administración de personal, entre otras). Estas actividades deberían incorporarse a la estructura de toma de decisiones del gobierno en los niveles sectoriales o globalizadores convenientes, con los sistemas de datos y criterios operacionales correspondientes. Las actividades estratégicas exigen, por su parte, una considerable capacidad analítica para identificar problemas críticos y también, una capacidad creativa

para explorar e imaginar opciones de política e idear arreglos institucionales para implementarlas. Por ello, su inserción institucional debe incorporarse en el núcleo del proceso decisorio público.

22. Para concluir, cabe señalar que las proposiciones precedentes son ideas genéricas que pretenden señalar una dirección de cambio necesaria, la cual por cierto, debería ser analizada en la situación concreta de cada país. Es evidente que cada uno de los países de la región presenta rasgos específicos en los ámbitos cultural, político, económico-social e institucional. Sin embargo, es perceptible una creciente preocupación acerca de cómo encarar más activamente la construcción del futuro; lo que varía de un país a otro es el grado de consenso entre las fuerzas políticas y sociales acerca de hacia dónde se prefiere y se puede ir; la mayor o menor fluidez institucional para aclarar opciones y concertar acuerdos; las condiciones económicas y sociales concretas; y la organización y eficiencia del aparato público.

## Sección B

**TAREAS PRIORITARIAS PARA LOS AÑOS 90**

23. La propuesta de la CEPAL de Transformación Productiva con Equidad como agenda para los años 90, ha sido considerada por el PNUD para sus propias propuestas y también como elemento ordenador de sus esfuerzos de cooperación técnica con los gobiernos de la región 7/. Por consiguiente, en esta sección se privilegiarán aquellos aspectos más directamente vinculados con la acción del Estado y la función de planificación del gobierno en la direccionalidad del desarrollo allí postulada.

24. En respuesta a los problemas del desarrollo contemporáneo de la región, dicha propuesta plantea como criterio estratégico de largo plazo el **fortalecimiento de la competitividad auténtica**, a través de tres objetivos instrumentales: i) mejor inserción internacional; ii) mayor articulación productiva; y iii) creciente interacción público-privada. Para el logro de estos tres objetivos se postulan políticas a implementar mediante procesos de concertación estratégica 8/.

25. En cuanto al papel del Estado propugna un nuevo estilo de intervención que de respuestas viables tanto a las necesidades del desarrollo futuro, como a las condiciones vigentes en los países de la región 9/. En este sentido, se destaca como orientación para

---

7/ Véase al respecto: Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente, Nuestra Propia Agenda, BID y PNUD, Washington, 1991.

8/ Véase al respecto CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, Santiago, 1990, Capítulo V, pp 101 a 162.

9/ En los antecedentes de esta Asistencia Técnica Preparatoria se destacan cuatro necesidades del desarrollo en la presente década: i) realizar esfuerzos coordinados y concertados simultáneos para reducir drásticamente la brecha social, con sus manifestaciones de pobreza y desempleo; ii) modernizar las economías incorporando cambios tecnológicos que posibiliten el desarrollo con equidad y una más sólida inserción en la economía

la acción prioritaria del gobierno: **superar carencias acumuladas en dos ámbitos: equidad y competitividad internacional** 10/.

26. El contenido y alcance de una intervención estatal renovada no pueden ser definidos con validez general, ya que dependerá del contexto político, institucional, económico y social de cada país; tampoco puede presentarse como un planteamiento cerrado, puesto que en sociedades plurales y democráticas deberá ser sometido a diversas instancias de concertación estratégica. Por ello, la propuesta plantea algunos principios que, no obstante, configuran una dirección de cambio. Estos principios son cinco: selectividad; estabilidad y realismo; eficiencia; descentralización; y prospectiva. A continuación se describe brevemente cada uno de ellos 11/.

a) Selectividad

27. La acción gubernamental exige la autolimitación y la simplificación de sus intervenciones, en concordancia con su papel en una economía mixta y en atención a sus limitaciones de recursos organizacionales, técnicos y financieros. La búsqueda de este objetivo puede por sí misma fortalecer al Estado, por cuanto obliga a las autoridades políticas a una evaluación de la justificación de toda la gama de las actividades estatales, así como de los intereses creados subyacentes en cada una de ellas. Este proceso

---

internacional; iii) modernizar el Estado para que éste sea un eficaz catalizador del desarrollo y contribuya a la justicia social; y iv) fortalecer la democracia y la participación e implantar sólidas bases para un desarrollo ambientalmente sostenible.

10/ Véase CEPAL, op.cit., p. 154).

11/ Véase CEPAL, op.cit., Capítulo V, Sección D, pp. 155 a 157. En algunos casos, la presentación no seguirá estrictamente dicho texto, pero se ha hecho un esfuerzo especial para no contradecir su espíritu.

debe además, tener transparencia pública presentando problemas reales y opciones viables para la ejecución de las tareas que el Estado abandone.

b) Estabilidad y realismo

28. En realidad, los dos componentes de este principio apuntan a un tema de gran importancia en las condiciones actuales: la credibilidad del gobierno. Los cambios en el contexto económico, interno y externo, obligan a enmendar el rumbo de las políticas públicas frecuentemente. Esto naturalmente atenta contra la posibilidad de establecer y mantener las reglas del juego, condición indispensable para encarar acciones que apunten al desarrollo de largo plazo. En varios países de la región estos ajustes de rumbo son inevitables; sin embargo, su amplitud podría ser moderada mediante acuerdos explícitos, en el seno de las fuerzas políticas, sobre aquellos temas verdaderamente estratégicos para sostener una determinada direccionalidad del desarrollo.

c) Eficiencia

29. Este principio se refiere, por un lado, a la eficiencia de los mecanismos de regulación utilizados por el Estado. Así, apunta a la necesidad de desreglamentar en las situaciones donde existen controles excesivos, redundancias administrativas y demoras en los trámites y también, en aquellas en que la reglamentación se convierte en una fuente de renta para agentes ubicados fuera del sector público y en una fuente de corrupción dentro de él; señala además, la necesidad de actualizar las reglamentaciones cuando ha variado el patrón de comportamiento de los agentes económicos o de los parámetros que determinan su desempeño; finalmente, menciona también la posibilidad de situaciones en que la desreglamentación no procede, o aun debería ser incrementada. Por otra parte, destaca la necesidad de que la acción pública sea evaluable en términos sociales, lo cual requiere que las normas y procedimientos

de su intervención, así como la propia administración del Estado, sea clara, comprensible y transparente.

d) Descentralización

30. La desconcentración y descentralización de muchas responsabilidades del gobierno central se apoya en dos consideraciones que se potencian mutuamente: por un lado, la demanda de mayor autonomía y, por otro, la merma en los recursos y capacidades a disposición del gobierno central. Sin embargo, este proceso no es lineal ni está exento de oposiciones: entre niveles de centralización y autonomía; entre subsidios y autarquía obligada; y entre las normas impuestas desde el gobierno central y las resistencias locales.

e) Prospectiva

31. Este principio se basa en la necesidad de conocer, aunque sea mínimamente, los escenarios futuros hacia los cuales podrá evolucionar cada sociedad nacional. Esta función pública se justifica en, por lo menos, tres sentidos: favorece la unidad y coherencia intertemporal del proceso decisorio del gobierno; sirve de orientación al cálculo económico privado, al permitir estimaciones más claras y realistas del riesgo en la inversión de largo plazo; y ofrece una visión de las posibilidades de todos los integrantes de la estructura social. Esta función pública puede desempeñar un papel efectivo de respaldo a los esfuerzos de concertación estratégica postulados como instrumento imprescindible para crear el futuro.

32. Estos principios que deberían orientar la acción del gobierno serán retomados en la sección D de este documento, después de examinar, en la próxima, la inserción institucional y las tareas desempeñadas por los organismos nacionales de planificación.

## Sección C

**LAS TAREAS ACTUALES DESEMPEÑADAS POR LOS ONPs**

33. El análisis de las tareas desempeñadas por los ONPs requiere situar previamente a dichos organismos en la estructura institucional adoptada para llevar a cabo la función de planificación. Esta estructura institucional es habitualmente designada en los países de la región como Sistema Nacional de Planificación (SNP), sobre la base de una considerable y extensa normativa 12/. Aparte de las disposiciones de orden constitucional que no es del caso revisar en este trabajo 13/, dicho sistema se organiza sobre la base de cuatro componentes: a) órganos colegiados de dirección; b) órganos colegiados de participación; c) entidad técnica central; y d) instancias sectoriales y territoriales.

a) Organos colegiados de dirección

34. Dado el carácter presidencialista de los regímenes institucionales de América Latina, la responsabilidad final en materia de formulación, aprobación y ejecución de las políticas públicas recae en la presidencia y en el Gabinete de Ministros. Sin perjuicio de ello, en varios países de la región el SNP contempla uno o más órganos colegiados específicos con funciones de asesoramiento y coordinación y, en algunos casos, cuentan también con cierto poder decisorio. Al respecto, se pueden distinguir las siguientes situaciones nacionales:

---

12/ Para un acucioso análisis véase RUFIAN, Dolores M., El Régimen Jurídico de la Planificación en América Latina, Proyecto PNUD/ILPES RLA-86-029, Santiago, 1990. Este trabajo es un estudio comparado realizado con base en la Constitución Política de cada país, las leyes de planificación y las leyes sobre presupuestos.

13/ Véase al respecto RUFIAN, Dolores M., op.cit., en particular la Primera Parte, pp. 3 a 33.

- Sistemas sin Consejo de Planificación: en los casos de **México, Panamá y Venezuela**, el SNP no cuenta con un órgano colegiado específico; sus funciones son desempeñadas directamente por el Gabinete de Ministros.
- Sistemas con Consejos asesores y coordinadores: uno o más de estos Consejos, cuya conformación es variable, existen en los siguientes casos: **Argentina**, Consejo Nacional de Desarrollo; **Brasil**, Consejos de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social; **Costa Rica**, Consejo Económico y Social; **Guatemala**, Consejo Nacional de Planificación y Comisión Económica Nacional; **Perú**, Comisión Nacional de Planificación; **República Dominicana**, Consejo Nacional de Desarrollo.
- Sistemas con un Consejo de Planificación que, además de las funciones de asesoramiento y coordinación, cuenta con facultades decisorias: corresponden a este grupo los casos de **Bolivia**, Consejo Nacional de Economía y Planificación; **Colombia**, Consejo Nacional de Política Económica y Social; y **Ecuador**, Consejo Nacional de Desarrollo.

b) Organos colegiados de participación

35. Estos órganos colegiados tienen como finalidad viabilizar la participación de organizaciones funcionales y de la sociedad civil en el proceso de planificación. Su característica general es que se trata de órganos con funciones principalmente de información y consulta, bajo una pluralidad de formas de organización. En algunos casos, los SNPs cuentan con varios órganos de participación sobre temas globales y sectoriales (**Costa Rica**, comités de coordinación y comisiones consultivas; **Colombia**, comisiones de concertación; y **Bolivia**, órganos de consulta). En otros casos se prevé un único órgano de participación (**Chile**, Consejo Nacional de Desarrollo; **Honduras**, Consejo Nacional de Planificación; **Perú**, Consejo Consultivo Nacional de Planificación; **República Dominicana**, Comisión Nacional de Desarrollo; y **Venezuela**, Consejo Nacional de Planificación).

36. Sin embargo, más allá de la consagración jurídica de los órganos colegiados de dirección y participación en los SNPs, cabe

presentar algunas consideraciones en relación con su práctica y vigencia efectivas. En primer lugar, se trata de sistemas concebidos en torno a la necesidad de preparar un plan de desarrollo, pero relativamente aislados del proceso real de decisiones del gobierno, con escasas excepciones. En segundo lugar, cuando el órgano colegiado de dirección es distinto del Gabinete de Ministros se introducen ambigüedades y superposiciones en los procesos de elaboración, aprobación y ejecución de las políticas públicas. Por último, los órganos colegiados de participación, concentrados en funciones de información y consulta, pierden su principal potencial: alcanzar acuerdos sobre temas específicos en el marco de un proceso de concertación público-privada. En suma, el diseño institucional responde más bien a consideraciones formales que a una modalidad efectiva de organización del proceso decisorio dentro y fuera del gobierno.

c) Entidad técnica central

37. Desde un punto de vista técnico, esta entidad -que el ILPES normalmente denomina ONP- constituye el centro focal del SNP. Aunque nuevamente aquí existe una amplia variedad de situaciones nacionales, cabe hacer referencia a dos aspectos relevantes: uno, la inserción institucional del ONP en el aparato de gobierno; y dos, el tipo de tareas que dicho organismo desempeña.

i) Inserción institucional del ONP

38. La variación en el tipo de inserción institucional del ONP en los 37 gobiernos miembros que integran el Consejo Regional de Planificación es amplia. En 19 casos, el ONP se constituye como una entidad especializada de planificación, con o sin designación específica de ministerio; en otros 9 casos, el ONP es parte integrante de ministerios de Economía y/o Finanzas; en el resto, 9 casos, pertenece a ministerios de funciones múltiples, incluyendo cuatro casos de vinculación al Primer Ministro o a la

Vicepresidencia. El primer grupo de inserción es típica básicamente de los países latinoamericanos, los tres restantes principalmente de los países del Caribe de habla inglesa 14/.

ii) Las tareas del ONP

39. El cuadro regional de las tareas que desempeñan los ONPs no es uniforme. Por este motivo, la presentación partirá de las tareas más generalizadas y, posteriormente, la lista se ampliará con aquellas correspondientes a casos particulares. Las tareas desempeñadas por prácticamente todos los ONPs son las siguientes:

- formulación de la estrategia de desarrollo, proceso que normalmente involucra: análisis prospectivo; compatibilización macroeconómica; definición de políticas sectoriales, en coordinación con los ministerios respectivos; y programación de la inversión pública, arbitrando con los demás organismos públicos las propuestas de gasto intersectorial e interregional;
- gestionar la cooperación técnica y financiera internacional destinada a programas y proyectos específicos;
- actuar como secretaría técnica o de coordinación del Gabinete de Ministros y/o de otros órganos colegiados; y
- asesorar a la Presidencia en materia de desarrollo económico y social y también, en la dimensión territorial.

40. A estas cuatro funciones esenciales corresponde añadir otras que son, total o parcialmente, desempeñadas por algunos ONPs:

- operar sistemas de estadísticas y de cuentas nacionales y producir indicadores de coyuntura;

---

14/ Véase al respecto ILPES: Planificación y Políticas Públicas en 1982-1984 y Perspectivas para la segunda mitad de la década, V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Ciudad de México, 15 al 17 de abril de 1985.

- elaborar o normar la evaluación de proyectos, mediante el cálculo de parámetros nacionales, la elaboración de manuales de evaluación y la supervisión de las evaluaciones;
- formular o supervisar programas de reforma de la administración pública;
- concebir y administrar programas especiales de emergencia;
- actuar como agencia ejecutora de proyectos de carácter multisectorial;
- capacitar cuadros técnicos y profesionales del aparato público.

41. Por último, en determinados casos sus tareas incluyen una participación directa en el proceso decisorio para la asignación de recursos públicos, de gasto corriente y de inversión. Esta situación se verifica en aquellos casos en que las tareas de planificación y presupuesto están integradas (por ejemplo, en el caso de México) 15/.

42. Cabe realizar ahora algunos comentarios de índole más general. En relación con la inserción institucional dos aspectos son clave en el desempeño efectivo del ONP: uno, su vinculación en el proceso real de la toma de decisiones y otro, la relación institucional y técnica que el ONP guarda con otros ministerios y entidades del gobierno. En la definición de sus tareas destacan como aspectos centrales: uno, que varias de ellas le son asignadas de manera ambigua y sin exclusividad; dos, que las mismas tienden a estar concentradas en actividades de elaboración y coordinación; y tres, que la articulación con otras instancias no siempre está definida clara y operativamente, en particular, la relación con los niveles decisores y de ejecución.

---

15/ Véase al respecto RUFIAN, Dolores M., Planificación y Presupuestos del Estado en América Latina: problemas jurídicos, en Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, Madrid, marzo-abril de 1991.

d) Instancias sectoriales y territoriales

43. Estas instancias completan el SNP en la mayoría de los países de la región. La característica básica de las instancias sectoriales es que aunque dependen técnicamente del ONP, están subordinadas jerárquicamente al ministerio o entidad administrativa que integran. En las instancias territoriales, a su vez, se aprecian importantes diferencias según el régimen federal o unitario de gobierno.

44. Debido a la menor relevancia de estas instancias para los fines del presente trabajo, sólo se destacarán dos aspectos: uno, su potencialidad para desconcentrar actividades desde las entidades globalizadoras del gobierno sobre la base de reglas y procedimientos claros y transparentes; y dos, las posibilidades que abren, en particular las instancias territoriales, para nuevas modalidades de descentralización y participación a nivel de las comunidades locales.

e) Algunas tendencias en curso

45. En la actualidad las tareas de los ONPs están siendo redefinidas en varios países de la región. Este proceso con frecuencia se inscribe en otro más amplio de mutaciones, no siempre ordenadas, del aparato de gobierno en su conjunto. Algunas de las direcciones de cambio son las siguientes 16/:

- gestión estratégica para el ordenamiento de la función de gobierno (Brasil y Venezuela);
- análisis prospectivo de largo plazo (Venezuela);

---

16/ Véase al respecto las ponencias de los gobiernos participantes en la IX RIERP (Montevideo, Uruguay; junio 4 de 1991).

- mayor y más sólida integración entre la función de planificación del gobierno y el proceso presupuestario (México);
- programación del gasto público en el marco de procesos de descentralización (Colombia y Chile);
- vinculación entre la programación de inversiones, el financiamiento externo y el seguimiento físico-financiero de proyectos de inversión (Colombia y Uruguay); e
- integración regional, privatizaciones y articulación público-privada (Argentina).

46. Es indispensable destacar, para finalizar, que el listado de tareas que desempeñan los ONPs no implica juicios respecto de la eficiencia, calidad de los trabajos realizados y menos sobre su gravitación efectiva en el proceso decisorio real. Ellas han sido obtenidas del examen de los cuerpos legales que los institucionalizan y de las atribuciones y responsabilidades que allí se les confiere que, como se ha visto, presentan una serie de deficiencias. Los trabajos de campo que realiza el ILPES permiten advertir que tales responsabilidades en algunos casos no se cumplen, en otros, sólo llenan una formalidad y, en la mayoría, se verifica una menor gravitación en el proceso de adopción de decisiones. Es más, algunas de sus atribuciones y funciones han sido invadidas por otros organismos, con mayor peso en el accionar del gobierno.

## Sección D

**LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LOS ONPs EN EL MARCO  
DE UNA REVALORIZACION DE LA  
FUNCION DE PLANIFICACION DEL GOBIERNO**

47. En buena medida la pérdida de posición relativa del ONP en el proceso decisorio del gobierno se acentuó como consecuencia de los enfoques políticos y económicos que comenzaron a imponerse hacia fines de los años 70 y de las condiciones económicas que prevalecieron en la región durante la década siguiente; en este sentido, fue una derrota exógena. Sin embargo, esta derrota también encuentra razones endógenas tanto de parte del propio ONP, por su lenta capacidad de adaptación técnica, metodológica y organizacional, como del gobierno, por sus dificultades para redefinir una modalidad idónea que permitiera encarar el desarrollo de largo plazo.

48. Como ya se mencionó a lo largo de los años 80 se fueron implantando sistemas ad-hoc para asegurar un mayor control de las operaciones del sector público de parte de las autoridades responsables de la política macroeconómica. Estos sistemas facilitaron una mayor unidad de comando en el proceso de decisiones para el manejo de los desequilibrios interno y externo incrementando, en algunos casos más que en otros, la eficiencia de la intervención estatal en la consecución de dichos objetivos.

49. No obstante, su excesiva -y muchas veces exclusiva- concentración en problemas de corto plazo y en la dimensión financiera del gasto, con seguridad ha permitido gastar menos, pero nada asegura que se haya gastado mejor. En realidad, hay evidencias que se acumulan en diversos países de la región que muestran una significativa caída en el monto y productividad de la inversión y del gasto social.

50. Por otra parte, dicho sesgo en los sistemas implantados ha resultado en una pérdida de eficacia de la acción pública para conferir direccionalidad a la estrategia de desarrollo, generar los acuerdos políticos y sociales requeridos para viabilizarla y acumular el necesario capital físico y humano para llevarlas a cabo. El horizonte para el logro de resultados en estos aspectos es necesariamente de mediano y largo plazos y, por ello, se requiere fortalecer la presencia de esta perspectiva en el ámbito del proceso de decisiones gubernamentales. Si bien es cierto que, en el pasado, dicha perspectiva ha tendido a estar redicada en el ONP -vinculado, a su vez, al resto de los organismos gubernamentales bajo distintos tipos de arreglo institucional- hoy es necesario buscar nuevas soluciones, del tipo de las analizadas en la Sección A, para fortalecer la capacidad de acción gubernamental.

51. También se requiere privilegiar determinadas líneas de acción y construir excelencia en torno de ellas. Retomando los principios orientadores para una renovada modalidad de intervención estatal presentados en la Sección B, cabe establecer una distinción entre los dos primeros, selectividad y estabilidad y realismo, y los restantes, eficiencia, descentralización y prospectiva.

52. Los importantes principios del primer grupo se refieren más bien a la confección de la agenda gubernamental y al mantenimiento de un régimen de políticas realista. Los que integran el segundo, proporcionan una buena base para ordenar prioridades de la función de planificación del gobierno y las tareas del ONP, según se detalla a continuación.

a) Eficiencia

53. Quizás una de las áreas que ofrece las mayores potencialidades para incrementar la eficiencia de la acción gubernamental es el

**proceso de asignación de recursos públicos, materializado en los presupuestos del sector público.** En relación con ello, cabe destacar tres dimensiones: una, básicamente técnica; otra, de corte institucional; y la última, de naturaleza política.

54. En relación con la **dimensión técnica** corresponde enfatizar dos aspectos: uno, la disponibilidad de metodologías y técnicas operacionales que, potenciadas por las actuales facilidades computacionales, permiten operar, organizar y ensayar el conjunto de las decisiones de asignación del gobierno; dar seguimiento y control de ejecución a dichas acciones; y trazar y evaluar sus impactos para identificar correcciones necesarias. El segundo, se refiere a la definición de políticas sectoriales (en algunos casos también plurisectoriales) como marco para la formulación de programas y proyectos técnicamente sólidos, ya que la bondad de la asignación global de recursos tiene, como límite inferior, la calidad técnica de las propuestas de gasto; en un sentido dinámico, destaca también la capacidad de dar seguimiento sustantivo y gerenciar adecuadamente la ejecución.

55. La **dimensión institucional** es crucial para transformar posibilidades técnicas en métodos ordinarios de trabajo de la administración conducentes al necesario ordenamiento y solidez del proceso decisorio público. El problema de la implantación institucional no es menor: existen importantes inercias que vencer; relaciones intersectoriales y mecanismos de coordinación que deben ser diseñados y establecidos; la labor presupuestaria necesita articularse también con la programación económico-financiera del gobierno; y, sobre todo, lograr que la información relevante, que no es precisamente un bien libre, fluya adecuadamente a través del sistema.

56. Por último, la **dimensión política** exige transformar el proceso de formulación y aprobación presupuestaria en una instancia de explicitación de opciones, en la cual las decisiones de gasto

respalden los objetivos reales del gobierno y de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

57. Parte de estas tareas es normalmente desempeñada por el ONP: como mínimo, el ONP tiene a su cargo la preparación del programa de inversión del sector público; en otros, debe además normar y asistir técnicamente a los organismos sectoriales en la preparación de programas y proyectos y en su evaluación; en ciertos casos, todavía agrega a lo anterior responsabilidades de decisión presupuestaria y de compatibilización con el programa económico-financiero del gobierno. Esta es, sin duda, una de las áreas a fortalecer tanto como función de planificación del gobierno, como en las tareas asignadas al ONP, según el arreglo institucional de cada país.

b) Descentralización

58. Los proyectos de descentralización en marcha en varios países de la región abarcan tres dimensiones: una, la descentralización de la gestión empresarial, que es el típico caso de las empresas públicas; dos, la descentralización en la prestación de servicios sociales; y tres, la descentralización de corte territorial a nivel de regiones, provincias o estados y comunas o municipios.

59. En relación con la **gestión empresarial**, cabe destacar los procesos de desincorporación de empresas estatales, tanto para el lado del sector privado (privatizaciones, concesiones, contratos de gerencia y otros) como hacia el sector social (cooperativas, organizaciones locales, usuarios y otras). En el caso de los servicios públicos dicho proceso plantea el importante problema de la definición del marco regulatorio para aquellas actividades plenamente desincorporadas; de las modalidades de interacción público-privada, cuando la desincorporación es sólo parcial; y de su gestión empresarial, en aquellos casos en que continúan bajo la administración del Estado como entes autónomos o autárquicos.

60. En lo referente a la **descentralización en la prestación de servicios sociales**, se verifica una tendencia a la formación de cuasi-mercados para la seguridad social, educación y salud orientados a los estratos de ingresos medios y altos y también, hacia la desconcentración de algunas de estas prestaciones, como salud y educación, hacia los niveles de gobierno locales

61. Por último la tercera, **descentralización territorial**, exhibe un considerable vigor en varios países de la región como resultado de una combinación entre reivindicaciones políticas y eficacia de gestión en los problemas propios de cada comunidad. Este vigor ha inducido, o está en proceso de hacerlo, importantes cambios en el orden constitucional, legal y administrativo, sobre todo en el ámbito municipal.

62. La función de planificación del gobierno es de crucial importancia en relación con estas tres dimensiones; en particular, mientras se transite hacia el nuevo estado de régimen: para graduar su intensidad y ritmo; introducir los ordenamientos legales y las disposiciones administrativas correspondientes; definir y vigilar el cumplimiento de normas; establecer atribuciones y bases de recursos cuando corresponda; apoyar el diseño y la gestión de programas y proyectos; organizar esquemas de participación ; y capacitar recursos humanos.

63. El papel del ONP en las tres dimensiones de la descentralización es variable: tradicionalmente ha estado involucrado en la dimensión territorial, compartiendo responsabilidades con los ministerios de Interior o Gobierno; su participación es creciente en la descentralización de las prestaciones sociales, en particular cuando se integra con la anterior en programas de desarrollo local y municipal; su articulación es menor con la descentralización de la gestión empresaria, aunque se registran casos muy significativos al respecto. Sin embargo, los procesos de descentralización -como

realidad efectiva- son relativamente recientes y, por lo tanto, la oportunidad es propicia para reexaminar el papel del ONP al respecto. En principio, sus tareas deberían concentrarse en el apoyo técnico y logístico necesarios para establecer adecuados niveles de programación y gestión a nivel de las entidades descentralizadas, en el desarrollo de cauces de participación y en la capacitación de personal. Por otro lado, debería establecer un sistema de indicadores que permitiera detectar fluctuaciones de importancia en la calidad de la gestión descentralizada respecto de estándares nacionales, para aplicar acciones correctivas.

c) Prospectiva

64. Este es tal vez el punto focal de la función de planificación del gobierno, ya que todo proyecto se estructura recorriendo un camino de doble tránsito entre el presente y el futuro. Sin este ir y venir, entre lo actual, lo posible y lo deseable, no puede haber conducción ni concertación estratégica.

65. En períodos de rápido cambio como el presente, esta labor trasciende las meras extrapolaciones de tendencias y no debe confundirse con prácticas superadas de planificación que pretendían disciplinar el futuro. Ella tiene que articular perspectivas más allá de las posibilidades de los mercados o de cada actor o grupo social por separado y también, anticipar las consecuencias que, en distintos plazos, producirán las decisiones de gobierno. Si bien la práctica real de gobierno en varios países incorpora este tipo de consideraciones, normalmente ello se hace de manera poco rigurosa y sistemática y sobre la base, en buena medida, de la intuición. **La metodología prospectiva de escenarios junto con la operación de un sistema de indicadores de la coyuntura, proveen las bases técnicas para el desarrollo de esta tarea.**

66. El punto más importante, sin embargo, es que esta función no puede estar aislada del proceso decisorio real en su más alto nivel

aunque, por supuesto, las actividades de preparación sean responsabilidad de alguna entidad específica, normalmente el ONP. La razón es doble: implica un manejo de información y articulación de racionalidades que sólo se expresan en dicho nivel y, por otro lado, es un instrumento para adoptar decisiones de tipo estratégico dentro del gobierno y constituye la base técnica para los procesos de concertación fuera de él.

67. En suma, el fortalecimiento de la función de planificación del gobierno y de las tareas del ONP obligan, por un lado, a una deliberada concentración de esfuerzos en temas verdaderamente prioritarios y, por otro, a una clara integración en las instancias clave del proceso decisorio.