



ILPES

# CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA

Guatemala, C.A., 26-29 Noviembre, 1980



2397

E/CEPAL/SLPES/R.33/Doc. Inf. 1  
C.2

CENTRO DE PROYECCIONES ECONOMICAS  
CEPAL



## Documento Informativo 1

INTERVENCIONES INAUGURALES DE LA REUNION DE TECNICOS

80-I-0061-150

### SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA

Establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Décimo Séptimo Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.



## INDICE

### Página

Intervención del señor Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Lic. Raúl Villatoro ..	1
Intervención del Secretario General de la CEPAL, señor Enrique Iglesias .....	12
Exposición del Sr. Jorge Méndez Munévar, Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) .....	24



Intervención del señor Secretario General del Consejo Nacional  
de Planificación Económica, Lic. Raúl Villatoro Recinos

Señor Secretario Ejecutivo de CEPAL, Dr. Enrique Iglesias, Señor Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, Dr. Jorge Méndez Munévar, Señores Representantes de Organismos Internacionales, Señores Ministros de Planificación aquí presentes, Señores Delegados Planificadores de América Latina y el Caribe, Señoras y Señores: Guatemala en su tercer encuentro, Señores Ministros y Técnicos de Planificación de América Latina y el Caribe.

En el primero, Caracas, se puso en marcha el Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación. En el segundo, Lima, el Sistema se consolida. En este tercero nos corresponde reflexionar, analizar y determinar los cursos de acción de un sistema que, ahora más que antes, deviene un engranaje clave para el impulso efectivo del desarrollo económico y social de nuestras naciones.

Esta afirmación no es superficial:

Ante los desafíos crecientes que plantea el combate contra el subdesarrollo.

Ante el relativo fracaso de la cooperación norte-sur tanto en el plano de los resultados del nuevo orden económico internacional como en el de las resoluciones de los diferentes foros de Naciones Unidas.

Ante las perspectivas inquietantes de la década de los años 80 tanto a nivel de la evolución de la economía mundial como de la creciente insatisfacción de las mayorías de este continente y

Finalmente ante la acentuación de los efectos negativos de la crisis energética y de la utilización irracional y antieconómica de nuestros recursos naturales, renovables y no renovables.

/Surge con

Surge con nitidez la necesidad creciente de disponer de grandes lineamientos, en algunos casos específicos que deben provenir de análisis objetivos con espíritu positivo y con calidades científicas y humanas capaces de orientar nuestras economías por senderos que conduzcan efectivamente hacia un desarrollo económico y social cuyos frutos materiales y espirituales permitan obtener el bienestar que ansiamos para todos los sectores de nuestra población.

Esta responsabilidad recae sobre los organismos y sistemas de planificación ya que, por definición misma, les corresponde:

Analizar los factores determinantes y esenciales de nuestra realidad económico-social.

Proyectar esa realidad hacia el futuro.

Proponer la imagen-objetivo que, después de ser aprobada por las instancias correspondientes, determinará la estrategia a largo plazo. Esta a su vez servirá de base para la formulación y elaboración de planes de mediano y corto plazo que, en función del grado de legitimación y eficiencia del aparato planificador, se materializarán gracias a su inserción en los presupuestos anuales y en las políticas económicas que adopten nuestros gobiernos.

Pero no sólo por definición misma, es decir teóricamente, recae esta responsabilidad en las instancias planificadoras. La realidad observada permite constatar que, salvo excepciones, las instituciones y entidades del sector público responden más al corto plazo; la mayoría de sus esfuerzos los dirigen primordialmente hacia los problemas emergentes y coyunturales sin detenerse lo suficiente para determinar y explicar las causas de la problemática que los afecta y para analizar si las respuestas y medidas que se toman son las más acertadas y las más adecuadas en función del previsible futuro.

/Es lógico

Es lógico pensar por consiguiente que la reflexión y las funciones de previsión, planificación y programación, inherentes a toda empresa humana, debe ejercerlas una instancia específica del Estado, Estado que es árbitro de intereses y de grupos, a quien incumbe la promoción del desarrollo y cuyos fines persiguen fundamentalmente el bienestar social de la colectividad.

Para los técnicos-planificadores al igual que para los titulares de los organismos centrales de planificación la tarea que en estos cuatro días nos espera es trascendente. Las discusiones técnicas y los intercambios de experiencias pueden generar resultados que perfeccionen efectivamente los procesos y los productos de los sistemas de planificación. Estos no pueden ser estáticos. Deben progresar dinámicamente.

ILPES ha dado el primer paso. La objetividad y calidad científica y técnica de los documentos que ha preparado para nutrir intelectualmente este foro continental, no pueden desaprovecharse y deben comprometernos a cumplir los fines perseguidos por esta Tercera Conferencia: la reflexión y análisis de los sistemas y procesos de planificación para identificar y determinar, cualquiera que sea el estilo de planificación, los cursos de acción que deben de escogerse para que metodológicamente y técnicamente, la planificación de América Latina y el Caribe responda a los desafíos futuros y oriente eficaz, integral y positivamente a nuestras economías y, por ende, a nuestras sociedades.

Corresponde entonces a las delegaciones participantes y particularmente a los técnicos dar los siguientes pasos. A ese efecto permítanme someter a su consideración algunas reflexiones con espíritu crítico pero constructivo.

/Estas reflexiones

Estas reflexiones giran en torno al contexto en que se inserta la planificación, a su campo y objetivos en sociedades como la mayoría de las nuestras, al proceso planificador y finalmente, a los planificadores mismos. He tenido siempre en mente que la realidad presente y la visualización que de ella se tiene para el futuro, permite inferir fenómenos y tendencias que nos conciernen y afectan como ciudadanos pero que, como planificadores, nos obliga a superar los logros relativos de la última década. En ese orden de ideas es menester:

Adquirir un conocimiento más exhaustivo de nuestro sistema económico-social y político.

Delimitar y definir precisamente la cobertura y los objetivos de nuestro quehacer.

Promover el fortalecimiento y perfeccionamiento del proceso planificador y,

Finalmente, obtener una mayor legitimación por medio de demostraciones explícitas y concretas de la eficacia y objetividad de los planificadores, así como de sus cualidades científicas, profesionales y de solidaridad humana.

Con relación al contexto actual, un análisis detenido de los acontecimientos de los años recientes conduce a pensar que la trayectoria histórica de la humanidad ha iniciado una fase, obviamente diferente a las anteriores, pero cuyas características y fenómenos permiten inferir transformaciones que quiebran las tendencias que se venían observando con anterioridad.

Cabe por ejemplo, cuestionar si es acertado proponer la aplicación de la panoplia antiinflacionaria a un proceso de alza generalizada de precios, cuando, simultáneamente, se constatan fenómenos característicos de la recesión, lo que contrasta con postulados tradicionales de escuelas económicas generalmente aceptadas.

/Surge también

Surge también la duda de si es posible planificar en sociedades y economías en las que la agudización de presiones y tensiones tanto internas como externas producen desequilibrios cuyas resultantes pueden difícilmente ser previstas con exactitud.

A ese respecto es cuestionable la validez de las programaciones monetario-financiera y de balanza de pagos, cuando, con irracionalidad aparente, los comportamientos y reacciones psicológicas de los empresarios ante fenómenos foráneos y de naturaleza no económica modifican sensiblemente las tendencias de las principales variables consideradas.

Finalmente, cabe preguntar para economías como las nuestras si el Estado posee la capacidad y el peso para orientar eficazmente las políticas inversionistas de las corporaciones transnacionales en función de los planes de inversión nacionales.

Podría continuar citando ejemplos pero los antes mencionados permiten alcanzar el fin perseguido: señalar ciertos elementos del contexto en el que se inserta la planificación, que deben tenerse presentes para en función de los mismos, imaginativamente buscar los medios y formas para superarlos. No obstante, existen en el contexto latinoamericano y caribeño factores que desde ya deben afrontar la planificación con dosis elevadas de creatividad.

Desde el punto de vista económico, la evolución prevista para las economías de los países industrializados durante los primeros años de la década del 80, continuando así las tendencias del fin de la década del 70, conducen a privilegiar la opción de un fortalecimiento y reactivación de los mercados internos y subregionales y a plantear la escogencia, seriamente fundamentada de un modelo o proyecto nacional de desarrollo.

/Desde el

Desde el punto de vista financiero, dada la clara tendencia a la tirantéz de los mercados de capital y a la disminución de los recursos blandos provenientes del extranjero, principalmente de organismos financieros internacionales, se infiere la necesidad de enfatizar el rol que debe jugar el ahorro interno para sostener, a niveles aceptables de incremento, la formación bruta de capital fijo. A ese respecto se trata no sólo de incentivar el ahorro privado sino de mantener los ritmos de crecimiento del ahorro público que ha venido impulsando el esfuerzo inversor del Estado y que, en variadas ocasiones, compensa la disminución sensible de la inversión privada.

Lo anterior conduce a subrayar para los organismos centrales de planificación, la ecesidad por una parte, de fortalecer su capacidad para la elaboración de propuestas de política económica estructural y, por la otra, de colaborar más estrechamente con los ministerios de economía, de finanzas y banca central en la formulación de políticas económicas, fiscales, tributarias, monetarias y crediticias de corto plazo.

En términos generales puede afirmarse que el contexto y sus perspectivas exigen del Estado mayor objetividad y racionalidad en la toma de decisiones. A los sistemas de planificación incumbe desplegar los esfuerzos para lograr progresivamente este estado de cosas.

Después de considerar el marco económico y social en el que se inserta la planificación quisiera tratar sintéticamente los campos que tradicionalmente han cubierto y van a cubrir los sistemas de planificación, subrayando que su eficacia no ha sido homogénea.

Aunque en el plano latinoamericano y caribeño las experiencias y resultado no siempre pueden homologarse, es válido opinar que existen ciertos campos en los que los resultados obtenidos distan mucho, salvo excepciones, de ser plenamente satisfactorios.

/Tal es

Tal es el caso por ejemplo de la planificación del empleo, de los sectores sociales, de la protección del medio ambiente y del manejo de los recursos naturales renovables y no renovables.

En lo referente al empleo se observan dificultades y deficiencias para la inserción y consideración de las políticas y programas de empleo en los planes nacionales de desarrollo.

Vinculado con lo anterior, destacan los raquíticos resultados de la planificación social. En la mayoría de nuestros países una paradoja entristece: las tasas de crecimiento económico han sido altas en los últimos lustros y, sin embargo, los déficit sociales no han disminuido en proporciones semejantes. Parece ser que los efectos sociales de crecimiento económico (generación de empleo, de ingresos y servicios sociales) estuvieran bloqueados. Esta no correspondencia entre el crecimiento económico y el mejoramiento social ha sido a menudo señalado. A nuestro nivel no basta señalar esta situación. A los organismos de planificación tanto centrales como sectoriales compete eliminar estas debilidades e insuficiencias generando e implementando concepciones que no se limiten a la formulación de listados de proyectos y a la movilización de recursos financieros para ejecutarlos y de esa manera absorber deficit sociales importantes.

La planificación social debe concebirse en forma integral. Los problemas sociales son complejos y no pueden parcializarse ni parcelarse con el único objeto de que coincidan con los ministerios o sectores sociales existentes. Debe asumirse asimismo que los recursos destinados a los programas sociales no son forzosamente costos, gastos improductivos, sino que pueden considerarse como inversión en recursos humanos para el desarrollo. Los proyectos sociales pueden por consiguiente ser objeto de análisis evaluativos de tipo "costo-beneficio" y "costo-eficiencia".

/Existen también

Existen también campos emergentes en los que la planificación debe todavía cumplir plenamente sus funciones; tal es el caso de la planificación con relación al medio ambiente, de las empresas públicas, de los asentamientos humanos, y de la ciencia y tecnología.

En ese orden de ideas el análisis planteado por ILPES es enriquecedor para la reflexión y las discusiones que tendrán lugar a nivel de comisiones.

En todo caso en estos nuevos campos, a los que habría que añadir la planificación regional y urbana, deberán desplegarse esfuerzos tesoneros para producir y mejorar metodologías y técnicas que efectivamente permitan orientar las actividades de los diferentes agentes económicos.

Al hablar de metodologías y técnicas estamos abordando otro de los temas de reflexión que mencioné al inicio de mi intervención: el proceso mismo de la planificación.

Este tema no fue frontalmente tratado por el documento básico sobre el estado de la planificación, posiblemente por la dificultad que surge de encontrar un "proceso-tipo" que contenga las modalidades características de los diferentes estilos que fueron identificados.

Con el ánimo de proporcionar insumos que enriquezcan la discusión de los primeros días destacaré algunos puntos que me parecen dignos de interés.

Primeramente he de subrayar las deficiencias cualitativas de lo que constituye la materia prima de la planificación: las estadísticas, insumos indispensables tanto para la formulación de planes como para su evaluación. Aunque constituya un estereotipo, es menester instar para que los organismos centrales de planificación impulsen firmemente y destinen o hagan destinar, sistemáticamente, recursos que permitan alcanzar estándares cualitativos que, en esta materia, hagan más confiables los indicadores sociales, los indicadores económicos y las cuentas nacionales, instrumentos-clave de los planificadores.

/Otro punto

Otro punto a mencionar, tal como acertadamente lo plantea ILPES, es la concepción restringida que se tiene al pensar que el proceso planificador se reduce a la elaboración de planes. Esto mutila el enriquecedor quehacer del planificador cuya labor no se limita a redactar documentos válidos, objetivos y pertinentes, sino que comprende, sobre todo en función del estadio alcanzado por las instituciones, entidades y empresas del sector público, actividades estrechamente ligadas a la implementación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos que promueven los planes nacionales de desarrollo. Aparece por consiguiente la categoría del "plan como proceso". Se trata de un sistema de planificación que tiene transacciones con instituciones y con sectores y que es algo más que un simple ejercicio técnico o académico.

El tercer aspecto a señalar es el de propugnar por la consolidación y la fluidez en la comunicación y coordinación de las instancias planificadoras con las instancias presupuestarias.

Para algunos países no debe de olvidarse que el único medio que tienen los planes de materializarse reside en el hecho de que sus programas y proyectos se incluyan efectivamente en los presupuestos anuales. Esto no sólo por razones de prevailecimiento de los planteamientos de los técnicos en planificación sino porque, frente a la complejidad alcanzada por nuestras economías, las decisiones sobre el gasto público, tanto el de funcionamiento como el de inversión, ya no pueden ser rutinas basadas en la experiencia, sino fundamentarse en planteamientos técnicos provenientes de un conocimiento más amplio y exhaustivo de las exigencias de la evolución económica y social.

El último punto a subrayar es el relativo a la integración que necesariamente debe de existir entre el sistema planificador y el aparato de formulación de proyecto debiéndose enfatizar a este respecto la trascendencia de la fase de preinversión que constituye, bien concebida y orientada, un excelente mecanismo para conformar progresivamente un plan de inversiones que responda integralmente a los objetivos y metas perseguidos por el Estado para la promoción del desarrollo económico y social.

/Rogándoles

Rogándoles excusarme por la duración de mi exposición, extensión que proviene sin duda alguna, por querer aprovechar la oportunidad que tenemos de motivar esa mística que subyace latente en todo funcionario público, permítame abordar finalmente la reflexión sobre quienes son los planificadores: es decir los arquitectos, los ingenieros, los médicos, los sociólogos, los abogados y evidentemente los economistas del sistema que nos preocupa.

Es pertinente subrayar tal como lo hice hace unos instantes, que los planificadores no son como comúnmente se cree solamente economistas.

Los equipos planificadores son multidisciplinarios y sus propuestas son el resultado de interacciones que tienen altas probabilidades de poseer calidades científicas y humanas y en los que sin temores puede confiarse plenamente.

Esta multidisciplinaridad está a la altura de las circunstancias, ya que los planificadores afrontan una tarea que puede calificarse de desmesurada. Sobre ellos recae no sólo la responsabilidad de elaborar y formular planes y programas, de mejorar constantemente las metodologías y técnicas; de responder a nuevos desafíos, de ampliar su cobertura a nuevos campos; lo que sería normal, sino además, y todos conocemos por experiencia los innumerables y persistentes obstáculos para institucionalizar, consolidar y mantener activos los canales de comunicación y mecanismo de coordinación y evaluación con la red de instituciones del sector público. Y por si eso fuera poco, les corresponden también en muchos casos negociar con los agentes económicos públicos y privados atendiendo además permanentemente acciones de convencimiento en las altas instancias políticas y gubernamentales.

Es menester en tal virtud quebrar y hacer desaparecer el estereotipo de que los técnicos estatales y especialmente los planificadores son de formación deficiente y de inferior calidad con relación a los del sector privado. Los primeros deben superar lo que no es fácil, la multiracionalidad del sector público. Los del sector privado en cambio sólo se adaptan, eficazmente es cierto, a una única racionalidad, la del lucro.

/La multiracionalidad

La multiracionalidad proviene de la variedad de grupos y de intereses que convergen hacia el aparato estatal para influir en la formulación de las políticas del Estado. Este hecho y los fenómenos que se relacionan son los que deben tener en mente el planificador para salir avante.

En ese orden de ideas es recomendable que los técnicos planificadores planteen objetivamente sobre todo a las instancias políticas, la realidad tal cual es y no cual se quisiera que ésta sea. El problema reside en que los técnicos actúan en función del mediano y largo plazo mientras que los otros grupos o instancias, actúan generalmente en función del corto plazo y del impacto que las medidas y proyectos pueden tener inmediatamente, aunque sea sólo en el plano psicológico. La imaginación, la creatividad y la firmeza deben de ser los recursos para lograr que las actitudes inmediatas puedan inclinarse. Después de todo, el hombre y los grupos sociales tienen racionalidad. Todo puede depender de la forma de presentar los hechos y de defender firmemente lo que se cree racionalmente fundado. La voluntad política puede conquistarse. A ese respecto no debe de olvidarse que el manejo de la política de cierta manera refleja también el comportamiento generalizado de la colectividad.

Al iniciarse esta III Conferencia doy a ustedes Señores Ministros y Técnicos de Planificación de América Latina y el Caribe la más cordial bienvenida, en nombre del Gobierno de Guatemala, de la Secretaría General y del mío propio.

Planteo sinceros votos porque las deliberaciones sean exitosas ya que así lo exigen las circunstancias que actualmente vivimos y nos lo demandan las generaciones que en el futuro regirán los destinos de la gran patria latinoamericana que, a pesar de la pluralidad de sus ideologías, de sus culturas y de sus etnias, busca al igual que otros continentes, el desarrollo integral de todo el hombre y de todos los hombres.

Muchas gracias.

/Intervención del

Intervención del Secretario General de la CEPAL,  
señor Enrique Iglesias

Señor Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Lic. Lisandro Raúl Villatoro, señor Ministro de Industrias del Paraguay, señor Delfín Ugarte Centurión, señores Jefes de Delegaciones a esta Reunión Técnica, señor Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, señor Representante del Administrador del PNUD para América Latina, señores representantes de las organizaciones internacionales, observadores, invitados especiales y señoras y señores. Quiero comenzar estas palabras agradeciendo a usted, Señor Secretario y a las autoridades nacionales, por el apoyo que han brindado a este Tercer Encuentro de los Ministros de Planificación de América Latina y del Caribe, y quiero en forma muy especial también agradecer, asociándome en esto al Director del Instituto, la presencia de todos ustedes aquí. Este encuentro como muy bien recordaba usted, iniciado hace unos años, por iniciativa de los propios organismos de planificación de la región, constituyó una feliz iniciativa, en todo este mosaico de redes de cooperación que nuestra región ha venido estableciendo a través de los años, a través del Sistema de Naciones Unidas y de otros sistemas de cooperación regional e interamericana.

Feliz iniciativa, porque se constituyó a través de este encuentro, un cuerpo que tal como lo decidieron los gobiernos, debía servir a dos propósitos. Por un lado el de convertirse en un punto de encuentro de los organismos de planificación de la región, para intercambiar experiencias y conocimiento de problemas comunes. Y en segundo lugar para servir como un instrumento eficaz de promoción de la cooperación entre los organismos de planificación. Con su constitución, el ILPES adquirió una nueva razón de ser y creo que podría afirmarse sin ninguna duda, que este Sistema de Cooperación se ha convertido en un gran dinamizador y un gran legitimador de la presencia del Instituto en la América Latina, a través de sus largos

/años de

años de dedicación a las labores de cooperación en el campo de la planificación que culminan en un organismo como el que los convoca a ustedes aquí hoy.

Esta reunión, tiene además de su justificación dentro de la serie regular de reuniones, un atractivo muy especial. El primero de ellos es el que se está cerrando un ciclo en varios organismos de planificación, 25 años han sido ya cumplidos por varios de los organismos de la región y 25 en nuestro continente joven, son unos cuantos años para llevarnos a la reflexión, y a la meditación sobre el papel que han cumplido estos organismos y su función futura.

Justificado también, el encuentro, por el hecho de que se cierra una década y estamos por tanto en condiciones de poder observar desde una perspectiva privilegiada, las realizaciones de la América Latina en los últimos años y los desafíos que nos abre la década futura, a partir de las realidades que usted mismo Señor Presidente señalaba en su exposición.

Y oportuna también esta reunión, porque este ejercicio dentro del marco de las actividades del Instituto y de la CEPAL, constituye la primera de las reuniones del Sistema Regional de Naciones Unidas que mira la década de los ochenta. Como todos ustedes saben se está por aprobar en la Asamblea General de las Naciones Unidas una nueva estrategia económica y social para el mundo que va a tener su enfoque regional el próximo año en Montevideo en la reunión de la CEPAL, donde se va a tratar de mirar a la región en su conjunto para la próxima década y llevar a esa reunión las distintas perspectivas y los distintos problemas que va a abarcar la región en esta próxima década.

Esta reunión creo que se inscribe dentro de ese esfuerzo y constituye a mi juicio una nueva contribución importante para esa labor de conjunto que tenemos que llevar a cabo.

/La primera

La primera de las reflexiones o justificaciones, tiene que ver con la madurez que han adquirido en los últimos años, los organismos de planificación de América Latina. Hace un cuarto de siglo que la CEPAL preconizó en América Latina, la idea de la planificación y alentó a través de esta iniciativa, de esta idea fuerza, en primer lugar la tentativa de llevar adelante un esfuerzo de modernización del estado latinoamericano. Cuando se cierra la década de los 50 y la América Latina entra en la nueva fase de la postguerra, quedó claro para todos, y ésta fue una de las grandes razones de ser que dieron lugar al surgimiento de los esfuerzos planificadores de nuestros países, la utilización de estos esfuerzos como un instrumento de modernización del estado latinoamericano. Los organismos de planificación fueron los grandes movilizados de la modernización del estado de la región. Sea porque alimentaron en forma vigorosa, los procesos de información y conocimiento de la realidad, sea porque alentaron la coherencia y la racionalidad frente a las grandes demandas de la política económica en los estados latinoamericanos. En todo caso no se puede negar que estos organismos constituyeron grandes modernizadores del estado latinoamericano. Si hoy sabemos hacer mejor las cosas que en el pasado, es porque a nuestro juicio hay una mayor capacidad de manejo de las realidades y una mayor capacidad del estado latinoamericano.

El otro argumento que se esgrimió en aquella época para dar lugar al surgimiento de esas instituciones, fue la necesidad de anticipar el futuro y especialmente de reducir las incertidumbres que están implícitas en todo proceso de cambio económico y social. Los organismos de planificación procuraron mirar al futuro con una visión que superara las fases inmediatistas para llevar adelante una perspectiva un poco mas de mediano y largo plazo.

/Y el

Y el tercer frente que estuvo detrás de la constitución de estos organismos fue hacer de los institutos de planificación agentes de cambios y de reformas estructurales en las áreas económicas y sociales de la región.

Estos fueron los tres grandes campos que de alguna manera fundamentaron el surgimiento de estas organizaciones, y yo diría que al cabo de 25 años transcurridos, hoy tenemos una serie de balances netos especialmente de todo lo que no debería ser un esquema de planificación en América Latina y algunas ideas ya decantadas y puntos específicos sobre lo que sí debiera ser. Creo que la experiencia de los últimos 25 años que en importantes aspectos básicos ha sido recogida en el estudio que trae a consideración de ustedes el equipo técnico del ILPES, por mandato de sus gobiernos, lo demuestra a mi juicio con mucha claridad. Queda claro que hemos aprendido en primer lugar, que la planificación no es por cierto un ejercicio meramente literario, o como se ha dicho en algún país de América Latina, un ejercicio decorativo. Que la planificación no es de por sí una garantía de la eficacia en la acción, especialmente si esa planificación se concibe en el vacío político burocrático en la administración de un país. Sabemos también que la planificación no es un sustituto del mercado, especialmente en economías mixtas como son las nuestras, sino un complemento de la acción del mismo. Sabemos que la planificación no es un acto aislado, es un proceso de decisiones en el cual se va perfeccionando la ingeniería de las decisiones sociales y se van tratando de conciliar a los distintos entes que en la sociedad toman decisiones y ejercen por tanto influencia en el devenir económico y social. Quizás tanto como hemos afianzado lo que no debiera ser, también debiéramos señalar lo que debiera ser un ejercicio de planificación, y es que es un gran compromiso con la racionalidad de la gestión pública, un gran compromiso con el futuro a través de un proyecto nacional de desarrollo económico y social y un gran compromiso con la

/necesidad de

necesidad de abatir hasta donde sea posible la incertidumbre que marca sin lugar a dudas y signa los tiempos que nos toca vivir. Si alguna justificación tiene hoy la planificación, es precisamente tratar de ayudar a la acción pública y privada a reducir la incertidumbre a que nos someten los tiempos modernos y a la cual deberemos y estaremos sometidos inexorablemente en las próximas décadas.

Nadie duda que en el tratamiento de estos temas la heterogeneidad de la América Latina es un hecho real en nuestros países que si bien comparten comunes problemas, también se nos han hecho más diferentes en muchos frentes. Sería por tanto una simplificación ingenua en la cual no desea incurrir ni la CEPAL, ni el ILPES, la de creer que sobre esta materia, como en tantas otras podemos hacer generalizaciones que ignoran las grandes diferencias que de todas maneras persisten en la región. Pero si hay denominadores comunes, especialmente cuando miramos a los grandes cambios que han ocurrido en la América Latina en los últimos 25 años, en los últimos 30 años, en toda la postguerra y sin cuya percepción sería muy difícil plantearse la pregunta de cuál debiera ser el papel de la planificación. Es a partir de una observación de la realidad que realmente debiera mirarse el papel futuro de estos organismos en América Latina. Se han operado grandes transformaciones en la estructura económica de la América Latina. Es otra región, no solamente en lo que tiene que ver con los ritmos de crecimiento que ha abarcado la región en los últimos años, sino que también se han operado cambios significativos en la estructura social, hay una nueva sociedad latinoamericana, surgimiento de nuevos grupos medios, el ascenso de nuevos grupos sociales, el surgimiento quizás con una gran ambivalencia que usted mismo Señor Ministro señalaba, de la presencia cada vez más notable al lado de estos grupos emergentes que tienen acceso a las nuevas sociedades dinámicas y progresistas, la persistencia de los

/grandes bolsones

grandes bolsones de rezagos sociales de grandes mayorías que apenas alcanzan a niveles de subsistencia y en otros casos están todavía sometidos a grandes situaciones de pobreza crítica.

Se han operado también cambios en la estructura internacional de América Latina, una transformación importante en nuestra propia ubicación en el concierto mundial, con una región que aparece como fuerte exportadora de manufacturas, como fuerte importadora de capital privado, como fuerte demandante de tecnología de la más alta sofisticación, como punto de aterrizaje de las inversiones a través de las empresas transnacionales, etc., es decir una región que ha cambiado su estructura internacional y a pasado a una nueva etapa, en la cual las relaciones mudan en su cantidad y en su calidad y hacen que esta región se enfrente a una nueva inserción en el panorama económico internacional.

Frente a esas realidades que la CEPAL ha venido destacando en los últimos años, para llamar la atención sobre la necesidad de repensar todos los frentes a los que nos somete la década futura, es indudable que los organismos de planificación, al igual o conjuntamente con las economías nacionales van a estar sometidos a grandes desafíos, que van a obligar a replantear su posición relativa, sus instrumentos de acción, importando seguramente también, muchas de las categorías de análisis con las que venimos trabajando en el pasado. Los primeros desafíos tienen que ver con la necesidad de sostener altas tasas de crecimiento económico en la región. La América Latina necesita defender tasas vigorosas de crecimiento, si quiere resolver los problemas sociales fundamentales, que tiene por delante. Esas tasas de crecimiento, sin embargo, no van a estar exentas de grandes desequilibrios que nos van a afectar en los próximos años en distinta forma, con distinta intensidad según los países, pero que van a estar presentes en una forma u otra, en nuestros países y van por tanto,

/a plantearnos

a planteamos opciones técnicas y políticas de la mayor significación. Desequilibrios, por ejemplo, de este viejo visitante de nuestra problemática económica como son los balances de pagos. Casi todos los países se encuentran hoy sometidos a ecuaciones de hierro, a opciones difíciles entre endeudamiento, inflación y crecimiento. Opciones que no son fáciles porque no son claras para ningún país, están presentes y seguirán presentes por varios años. Desequilibrios derivados de los balances energéticos, en este período de transición violenta que se va a someter el mundo y la América Latina, entre distintas fuentes de energía convencionales y no convencionales. Desequilibrios que habrán de venir del balance alimentario de la región; algunos países han destacado esto como un hecho central en su política económica, como lo han hecho otros en torno al tema energético; pero es evidente que la América Latina que es un potencial, un rico potencial dormido en materia alimentaria y esto va a constituir otro de los grandes temas para las opciones de política interna. Desequilibrios en los recursos humanos, hay países que están creciendo vigorosamente en América Latina y para los cuales los desequilibrios y los recursos humanos, van a ser seguramente grandes desafíos para poder acompañar al ritmo de crecimiento con la necesidad de crecimiento en materia de recursos humanos. Desequilibrios provenientes de las competencias inevitables entre las distintas demandas de inversión, para fines sociales y económicos, o dentro de los fines económicos. Estos procesos de crecimiento, son procesos ansiosos de demanda de inversión y ellos van a presionar el ahorro interno y el ahorro externo y van a llevar a grandes decisiones, no siempre fáciles, especialmente si se tiene en cuenta por ejemplo, lo que va a significar para América Latina la gran demanda energética de la próxima década, llevando las demandas a cifras desconocidas en la historia de esta región.

/Desequilibrios y

Desequilibrios y opciones en las cuales hemos pensado poco y yo me celebro que en esta reunión se haya traído este tema por decisión de ustedes, la discusión, entre continuar con las opciones que se derivan del continuismo tecnológico en la región o comenzar a pensar en el tipo de tecnología que va a requerir esta América Latina nueva si quiere tener y preservar un mínimo de autonomía en sus decisiones y un mínimo de orientación de su proceso y su desarrollo de crecimiento económico y social. Gran desafío especialmente para la región que ha entrado en un proceso de semi-industrialización, todo lo cual supone una serie de opciones técnicas, económicas no siempre fáciles, para las cuales no hay soluciones nítidas, blancas y negras, pero si hay riesgos y que muchas de estas opciones, una vez que son tomadas comprometen el futuro en forma mucho más violenta que lo que uno hubiera podido imaginar en el pasado. Estamos tomando decisiones en estos campos que van afectar futuras generaciones de allí que toda esa labor de anticipación y de previsión adquiriera hoy frente a esa década y esos desequilibrios una importancia como no la tenía seguramente en el pasado en términos relativos. Ni que decir por ejemplo de las necesidades de compatibilizar este proceso de apertura financiera y comercial en que se ha marcado la región por fuerza de la necesidad de darle dinámica a su economía interna que también supone la necesidad de ver lo que ello implica tanto interna como externamente y tomar opciones del futuro.

Todo el frente social de la región lo que usted muy bien señalaba Señor Presidente como una de las grandes demandas hacia los sistemas de planificación es de enorme prioridad. De igual manera, es evidente que esta sociedad latinoamericana se está transformando a un ritmo que muchas veces nos deja atrás nuestra capacidad de entender los cambios, creo que todavía conocemos poco de lo que está ocurriendo en esta sociedad latinoamericana pero si sabemos que están surgiendo demandas muy vigorosas de la

/sociedad que

sociedad que la sociedad se ha convertido en una demandante importante de procesos de cambio y de situaciones que van hacer planteadas como demandas a los cuerpos políticos en los próximos años en todos los países de la región; algunas de ellas derivadas del propio proceso de modernización tales como las demandas de los grupos medios, de los grupos altos, que significan nuevas transformaciones en los sistemas productivos.

Cabe también señalar las demandas provenientes de los viejos problemas sociales que todavía persisten y que señalaba hace un instante, la demanda por ejemplo de la pobreza crítica que abarca entre el 40 por ciento a una tercera parte de la América Latina que son más de 100 millones de personas, o las demandas provenientes de un empleo que no ha conocido ningún otro ejercicio de crecimiento en la historia de la Humanidad.

Respecto al empleo, este va a crecer a más del 2 por ciento para los próximos años, lo cual significa una demanda de cerca de 170 millones de empleos antes de fines de siglo. Esto es un desafío de una enorme dimensión sobre la cual la CEPAL ha venido insistiendo mucho como lo ha hecho también la OIT y otros organismos pero que significa en definitiva un desafío de proporciones desconocidas en la teoría y en la praxis económica del mundo.

Todo esto supone que el tema de la eficacia social del crecimiento y de la eficiencia social del crecimiento va a ser seguramente uno de los grandes demandantes de decisiones políticas en la década a venir. Además debemos agregar todo lo que significará las demandas provenientes del propio proceso de internacionalización de América Latina. Este proceso formará parte de la dinámica del mundo y como tal se beneficiará de lo que ello significa pero también deberá asumir los riesgos que ello implica. La reducción de esos riesgos supone anticipar los obstáculos que pueda presentar la vinculación internacional, los derivados de las posibles limitaciones a la transferencia de recursos financieros en una América Latina que va a tener que estar permanentemente vinculada a los mercados

/privados de

privados de capitales y los que se derivan de las vinculaciones tan señaladas por nuestros gobiernos, como las ambivalencias de las naciones con las empresas y unidades transnacionales. Todo ello significa que una de las grandes tareas por delante de los esquemas de planificación y de la política económica en su conjunto es como se deben tratar de anticipar los riesgos y reducir las vulnerabilidades.

Esta reducción de vulnerabilidades es quizá una de las tareas más difíciles y más apasionantes en donde seguramente la cooperación regional, los mecanismos de integración van a tenerle que jugar un papel renovado como elementos que van a servir como colchón o que van a servir como instrumentos de defensa frente a esta América Latina insertada en este mecanismo internacional en el cual hemos ingresado en forma vigorosa en los últimos años. Así planteado entonces siempre cabe esta pregunta que se viene replanteando en más de una oportunidad: ¿Es que se necesita la planificación en ese contexto? ¿No alcanzará con solicitarle al mercado que resuelva estos problemas por fuerza de la mayor racionalidad en los mecanismos de precios o en el uso de las reglas del mercado? Yo creo que en esta materia la experiencia nos señala que el mercado es capaz de hacer cosas muy importantes y que en los últimos tiempos en América Latina se ha logrado mejorar la capacidad de acción del mercado en economías mixtas que tienen mucho que dar y ofrecer, sin embargo, creemos honestamente que hay elementos muy importantes que el mercado o no puede dar o lo da defectuosamente o no lo da en el ritmo que los reclaman las condiciones políticas y sociales de la región. Me refiero fundamentalmente al horizonte temporal, es decir a la necesidad de anticipar que muchas veces el mercado no lo hace y sobre todo la necesidad de que la temática social como usted muy bien señalaba Señor Presidente, forme parte de ese horizonte con el cual hay que preveer la situación futura de la América Latina. Así planteado, yo creo

/que hay

que hay un campo muy importante para la planificación, esta planificación que ha aprendidode 25 años sobre lo que no debe ser y que tiene una conciencia marcada sobre lo que debe ser esa planificación que debe inspirarse en las grandes transformaciones de las últimas décadas pero también en los desafíos hacia adelante. Yo creo que se deberá replantear en América Latina en los próximos años en forma renovada, remozada, aggiornada como se dice, sus nuevas funciones y que de alguna manera repiten a un nuevo nivel lo que fueron aquellas funciones primigenias del pasado. La planificación deberá ser un gran instrumento de la gran modernización del Estado Latinoamericano. Yo creo que el Estado Latinoamericano debe prepararse para asumir esa nueva etapa de la vida de la América Latina y la planificación debe cumplir en esa modernización un plan fundamental. Creo que se requiere igualmente que la planificación asuma la necesidad de reducción de esos riesgos de la incertidumbre de anticipación y para eso creo fundamental que los organismos de planificación se conviertan en instrumentos de alertas frente a distintos escenarios, distintas posibilidades. Yo creo que va a ser muy importante si queremos que las opciones económicas, opciones sociales y las opciones políticas hagan sentido en una cierta visión de conjuntos, en un cierto proyecto nacional con el cual todos y cada uno de nuestros países va a tener que lidiar de una manera o de otra. Es en ese contexto que nosotros vemos este tipo de ejercicio y me parece de gran significación el hecho de que ustedes asuman de hecho el liderazgo intelectual de estas discusiones, y creo que los documentos presentados por los países y los preparados por el ILPES constituyen a mi juicio un ejercicio maduro de reflexión y que me parece que son de por sí una contribución muy importante para ayudar a ese ejercicio para continuar perfeccionando la planificación. Yo deseo en este momento expresarle a todos ustedes la satisfacción con que nosotros en la CEPAL y en el ILPES vemos estos encuentros en los cuales aprendemos como

/Secretaría y

Secretaría y procuramos en esa forma contribuir a través de la síntesis y de la inspiración que dan los debates a comprender el futuro y de esa manera tratar de cooperar con la América Latina en la búsqueda de un destino mejor dentro de lo que debieran ser las grandes metas de un continente que tiene todo para realizarse en todos los campos y para lo cual seguramente la capacidad y la dinámica de los esfuerzos de planificación como lo que ustedes están haciendo deberán jugar un papel preponderante. Deseo a todos ustedes el mejor de los éxitos en este encuentro y a usted Señor Presidente le presento nuestro reconocimiento por el gran respaldo de su país y del organismo a su digno cargo a estas iniciativas de cooperación. Muchas gracias.

/Exposición de

Exposición del Sr. Jorge Méndez Munévar, Director del  
Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)

Señor Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica y Presidente de esta Reunión, Señor Ministro Delfín Ugarte Centurión, Señor Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Señor Representante del PNUD, Señores Delegados, Señores Representantes de organismos internacionales: Nuestro trabajo en el ILPES ha pretendido tener un propósito central que lo guíe y lo caracterice. Ese propósito es el de que la planificación pueda convertirse en un instrumento efectivo y operacional para ayudar a solucionar o aliviar los problemas de las diferentes sociedades nacionales latinoamericanas, ajustándose a las diversas concepciones o estilos de desarrollo adoptados por ellos.

Para cumplir ese propósito es necesario llenar varios requisitos previos. Entre ellos están los siguientes: a) Que se conozca la realidad y las ejecutorias de la planificación en la región. b) Que se distingan los diversos estilos de planificación que predominan, y las necesidades de cada uno de esos tipos de planificación. c) Que se analicen las políticas destinadas a poner en marcha los planes de desarrollo. d) Que se entienda la mecánica social y económica que los diversos países conciben como propicia para el logro de los objetivos nacionales, o sea, que se aprecie claramente la relación entre la planificación aplicada en cada país (como metodología), y una determinada teoría del desarrollo.

El incrementar su conocimiento sobre esos cuatro puntos es lo que ha motivado al ILPES para elaborar un primer documento sobre el Estado de la Planificación en América Latina.

Esta es una tarea muy vasta y compleja, y para el ILPES ha sido difícil realizarla con sus modestos recursos. Pero el documento que se presenta a esta reunión de Guatemala, que fue solicitado por los planificadores en la pasada reunión de Lima, es ya un primer intento

/que, a

que, a pesar de sus vacíos, nos estimula para continuar adelante.

Consideramos que ya tenemos una base, que puede servir para:

a) Comparar las experiencias, precisar los logros, e irradiar las enseñanzas de los esfuerzos nacionales de planificación.

b) Discutir los puntos en que se necesitan realizar esfuerzos especiales para mejorar la efectividad de la planificación, en razón de los problemas económicos o sociales existentes, o de los vacíos técnicos, metodológicos o conceptuales que se detecten.

c) Avanzar en la teoría de la planificación.

d) Identificar posibles formas y fuentes de cooperación horizontal entre los países de la región, y entre éstos y otros países en desarrollo.

Los tres documentos que se presentan a esta reunión tienen en grados diversos de detalle, un carácter fundamentalmente descriptivo, que encaja con estos objetivos. Los tres tienen, también, en una primera aproximación de conclusiones y sugerencias, algunos planteamientos sobre líneas de acción que podrían seguirse en los trabajos de planificación que necesita la región latinoamericana. Por eso la discusión que esperamos surja durante la reunión podría conducir a tres tipos de conclusiones:

a) Opiniones sobre la validez de la descripción global del Estado de la Planificación, que permitiera al ILPES conocer en donde debe hacer rectificaciones, en donde debe completar conceptos, etc. b) Opiniones sobre los temas que merecen un esfuerzo especial en las etapas siguientes de esta tarea. c) Opiniones y sugerencias sobre lo que debe hacerse de ahora en adelante, tanto en el plano de acción, organización, cooperación entre países, etc. como en el de acción de parte del ILPES.

/a) La diferenciación

a) La diferenciación entre "estilos" y su posible utilización

El documento sobre el Estado de la Planificación parte de la base de que, si bien todos los países de la región cuentan con organismos de planificación, son distintos los alcances que se da a la tarea de la planificación, según sea la concepción que cada país tiene sobre el papel del Estado, sobre los objetivos por cumplir, sobre el papel del comercio internacional, y sobre los instrumentos de política que deben ser empleados. En parte, esa diferencia de concepciones sobre el papel de la planificación emana de diferencias en la organización política, en parte de diferencias en la teoría económica y de desarrollo que se considera válida, en parte de las características coyunturales por los que atraviesa la economía nacional, y en parte de otros factores, como el tamaño del país o el grado de desarrollo y de solución de problemas sociales que haya alcanzado.

Si se quiere analizar el estado de la planificación en la región latinoamericana y del Caribe, es necesario reconocer y catalogar esas diferencias en estilos, pues la eficiencia y utilidad de los organismos nacionales que orientan y coordinan la acción en pro del desarrollo depende de que la imagen-objetivo escogida por cada estado pueda ser lograda. No es posible, ni útil, tratar de imaginar un sistema "modelo" de planificación, con determinados objetivos ideales, que debiera considerarse aplicable a todos los países de la región, no obstante que se sabe que las ideas sobre desarrollo que predominan en las respectivas esferas detectoras del poder nacional son distintas. El juicio sobre la planificación debe hacerse teniendo en cuenta esas diferencias, y los vacíos técnicos por llenar, las formas de avanzar en la solución práctica de los diferentes problemas, el reconocimiento de los éxitos, y las enseñanzas que pueden surgir de las diversas experiencias,

/deben ser

deben ser el resultado de comparar, en cada caso, las realizaciones con las expectativas concretas que cada país, soberanamente, se haya fijado. Por esas razones, la diferenciación entre estilos es indispensable.

Ahora bien, a lo largo del tiempo, será tal vez posible comparar los resultados globales que las economías que funcionan dentro de los diferentes estilos vayan teniendo en términos de los principales parámetros del desarrollo. Por ejemplo, en términos de tasas de crecimiento del PNB, coeficientes de distribución del ingreso, tasas de inversión, situación de la balanza de pagos, solución de los problemas sociales básicos, etc. Entonces será posible apreciar la efectividad de los estilos, la cual dependerá no sólo de la forma en que el estilo haya funcionado formalmente, en el sentido de que haya o no cumplido sus objetivos técnicos y operacionales, sino también de que la teoría del desarrollo que los inspira haya sido adecuada para solucionar los diversos problemas, estructurales y de carácter coyuntural. Sin embargo, mientras ese estudio comparativo llega a hacerse, lo cual es una tarea de mucho más largo aliento que la que puede realizar por ahora el ILPES, lo importante es examinar los diversos estilos en razón de sus cometidos más inmediatos y sacar las primeras conclusiones sobre las realizaciones logradas en términos de metodología, de organización, de realización de proyectos, y de puesta en marcha de políticas concretas.

Así es que, de una gama posible muy amplia, el ILPES ha escogido cuatro estilos, ha tratado de definirlos en sus aspectos esenciales, y ha buscado caracterizar sus alcances, sus requisitos técnicos y sus realizaciones. Además, se ha intentado identificar los países que podrían tomarse como ejemplos para cada estilo, basándose en el conocimiento que se tiene de los sistemas nacionales, y, fundamentalmente, en las respuestas al cuestionario distribuido por el ILPES hace algunos meses. Esa "ubicación" de países en alguno de los cuatro estilos no puede ser, claro está, sino muy tentativa. Ella corresponde, solamente a las características

de los planes y de los sistemas de planificación que parecen predominar en un momento dado, y que, sobre todo en los estilos dos y tres, pueden contener elementos que los aproximen a otros estilos. Una de las más importantes tareas que espera llevar a cabo el ILPES de ahora en adelante es la de ahondar más en el examen de los planes, y hacer más precisas las respectivas diferenciaciones. Por ahora, sin embargo, consideramos que ya esas diferenciaciones son posibles, en sus líneas generales, y que ellas permiten examinar las necesidades, los problemas y las líneas de acción necesarias en los diferentes estilos. El estilo uno existe en países que han optado por una política económica basada sustancialmente en respetar y promover el funcionamiento de las fuerzas del mercado, y en la cual el papel del organismo de planificación es fundamentalmente distinto de aquel que existe en el estilo cuatro, en donde el Estado es dueño de todos los medios de producción, y donde, por consiguiente, la generalidad de las decisiones de inversión y de asignación de recursos se hace a través de planes estatales. En el estilo dos, la función del mercado es muy importante, pero el sistema de planificación está encargado de promover y coordinar una serie de proyectos y de políticas que llenen vacíos fundamentales y que complementen la acción del mercado. En el estilo tres, la acción correctora de las políticas, programas y proyectos promovidos o realizados por el sector público es mucho más profunda, aunque la economía siga dependiendo, en una gran parte de su actividad, de la iniciativa privada y de las fuerzas del mercado.

Para el ILPES será muy útil e importante que los asistentes a la reunión den su opinión, tanto sobre la distinción misma en cuatro estilos, como sobre las ubicaciones tentativas por países que hemos hecho a guisa de primera aproximación, que no han pretendido cubrir por ahora todos los casos, sino simplemente tomar algunos que podrían considerarse ejemplos. Por lo demás, la diferenciación entre los cuatro estilos no ha

/buscado, en

buscado, en absoluto, establecer preferencias entre ellos. Los cuatro estilos existen porque los países de la región toman decisiones soberanas sobre el tipo de política económica que consideran más conveniente, y sobre el papel que quieren darle a la planificación. Todos los estilos son muy respetables, y de lo que se trata es de vislumbrar la mejor forma de que cada uno, como metodología y como técnica, cumpla los cometidos que cada gobierno se ha fijado.

Dentro de ese examen inicial de los sistemas de planificación, el ILPES ha querido analizar, por otra parte, el grado en que los principales objetivos de los planes se han traducido en la adopción de políticas concretas, y asimismo, el grado en que las políticas adoptadas, tanto para el corto como para el mediano y largo plazo, coinciden en su dirección y en sus resultados con las previsiones de los planes. A ese análisis está dedicada una parte considerable del documento del ILPES, y el tema también figura en varios de los trabajos traídos a esa reunión por los gobiernos. Todo esto es muy útil, pues una de las críticas que más frecuentemente se hacen a planificación en la América Latina y el Caribe es la de que los planes no se reflejan en políticas que busquen cumplirlos, y que las políticas de corto plazo, sometidas a la presión y a la urgencia de los problemas coyunturales, tienden a formularse y a ejecutarse sin tener en cuenta sus efectos en relación con los objetivos propuestos en los planes. La tarea en este campo es muy amplia, y el ILPES sólo ha podido modestamente, pero ya se han cubierto los campos básicos, y las primeras conclusiones indican que bien vale la pena continuarla en el futuro.

/El primer

El primer campo que ha tratado de ser cubierto, dentro de ese empeño, es el relativo al sector externo, lo cual incluye las políticas de promoción de exportaciones, políticas de sustitución de importaciones, tratamiento de las inversiones extranjeras y políticas cambiarias. Es aquí en donde se han realizado últimamente los cambios más profundos en la región latinoamericana, en términos de mayor apertura hacia el exterior, menor énfasis en la sustitución de importaciones, más agilidad en la política cambiaria y, en general, mayor auge de las exportaciones. La necesidad de liberarse de las limitaciones representadas por la escasez de divisas figura en casi todos los planes, y a ella han respondido políticas y logros bastante exitosos. Tal vez fue aquí en donde los planteamientos de los planificadores, que desde hacía décadas estaban advirtiendo sobre el gran problema del sector externo, lograron más rápidamente una influencia positiva. El ILPES considera necesario proseguir el examen de este tema, a fin de identificar más precisamente las relaciones entre la expansión del sector externo y los esfuerzos globales del desarrollo.

Gran importancia tienen, asimismo, las políticas destinadas a aliviar el otro gran limitante, consignado frecuentemente en los planes, que es el ahorro y la inversión. También aquí se han obtenido grandes avances en la región, habiéndose logrado incrementar las tasas de ahorro institucional y complementarlas, a fin de cumplir con las metas de financiamiento, con capital externo, para el cual hay hoy día mayor y más fácil acceso. Las previsiones sobre inversión y ahorro que figuran en los planes, con la conciencia que ello crea sobre la necesidad de incrementar las fuentes de financiamiento, han servido sin duda de motivación para que en muchos países se introduzcan reformas en el sistema financiero que promueven el ahorro y que en muchos casos lo canalizan hacia las inversiones más productivas. El ahorro del sector

/público siguió

público siguió siendo, por su parte, un factor muy importante en varios planes, constituyendo un gran componente de las fuentes de financiamiento para la inversión global. Estos resultados implicaron que en la mayoría de los países se lograrán tasas de inversión superiores a las planeadas, lo cual fue posible en parte, repito, por el poderoso efecto de promoción que tienen los planes al hacer notar, al nivel macroeconómico, la urgencia de incrementar el ahorro y la inversión.

Respecto a la política de empleo, el documento del ILPES ha tratado de darle un énfasis especial. El incremento del empleo es un subproducto del desarrollo general de la economía. Sin embargo, para que pueda lograrse una solución verdaderamente satisfactoria al problema del desempleo, subempleo y baja productividad, parece necesario aplicar políticas especiales, que sobre todo en las últimas décadas han cobrado un papel de primer plano. Casi todos los países de la región le han dado una importancia preponderante al tema, motivados por la gravedad de la situación de empleo por la cual atraviesan, y también estimulados por la asistencia técnica que en ese campo han ofrecido entidades como el PREALC. Como lo dice el documento del ILPES, 24 de los 26 planes de desarrollo analizados incluyen objetivos de empleo. Sin embargo, los logros en este campo han sido inferiores a los de otros campos. Cuando se examinan las causas generales para esta relativa falta de éxito, se encuentran, entre otros, los de que "hace falta profundizar el diagnóstico sobre el modo de funcionamiento de los mercados de trabajo", que el diseño de las políticas específicas de empleo requiere mayor elaboración, y que las metodologías para insertar los objetivos de empleo en los planes y políticas globales todavía necesitan perfeccionarse.

/El ILPES

El ILPES realizó asimismo un sondeo inicial sobre el tema de la coherencia de la política monetaria que se practica en el corto plazo con los objetivos de los planes. Es inevitable que la política monetaria tenga profunda influencia sobre la forma en que funciona la economía, y, consiguientemente, sobre la vigencia real de los planes. Es aquí donde más notoriamente puede suceder que las realidades y necesidades de solucionar los problemas de corto plazo choquen con los de los de largo plazo de los planes. El buscar la mejor forma de mitigar ese posible conflicto entre políticas coyunturales de corto plazo, especialmente de índole monetaria, y los planes, es uno de los grandes desafíos de la planificación. Sin embargo, los acontecimientos en el sector externo están teniendo un efecto tan importante en el volumen de circulación monetaria, que ya se va haciendo inevitable que en los nuevos planes y en las nuevas políticas de desarrollo se incluyan programaciones monetarias y políticas destinadas durante el período del plan a contrarrestar las tendencias hacia el desequilibrio producidas por esos fenómenos externos. Esto es así, por ejemplo, en los casos de los países exportadores de petróleo, o en otros que también pasan por una bonanza en sus exportaciones, y que al ver aumentadas sus reservas han tenido que afrontar grandes aumentos de circulación monetaria. La política monetaria deberá ir convirtiéndose, gradualmente, en un integrante natural de los planes y de las políticas de desarrollo de mediano y largo plazo.

El documento del ILPES no pudo, en esta etapa, estudiar las políticas de los principales sectores productivos, industria y agricultura, en su relación con los planes de desarrollo. Deberá hacerlo después. En cambio si pudimos incluir otras dos dimensiones de la planificación, una de carácter espacial, la planificación regional, y otra de carácter temático y político, la planificación social. La primera no sólo figura en un

/capítulo aparte

Capítulo aparte en el documento central de esta reunión, sino que también fue objeto de un documento separado, que será estudiado por una de las tres Comisiones. Tal vez el interrogante más interesante, y de mayor urgencia de aclarar, que tiene el tema de la planificación regional, es el de como se coordinan las acciones en pro del desarrollo regional con los intereses y necesidades del desarrollo global de la nación. En la América Latina parece haberse avanzado más en lo primero que en lo segundo, esto es, ha habido más éxitos en poner en marcha programas para estimular el crecimiento acelerado de determinadas regiones, que en realizar verdaderos programas globales de regionalización que busquen por ejemplo, un crecimiento equilibrado entre las varias regiones y el adecuado tratamiento de las concentraciones urbanas. Lo que comúnmente se llama "estrategia de desarrollo regional", se formula y se promulga, en muchos países, pero en el plano operativo tiene aplicación práctica sólo en pocos casos.

En cuanto a la planificación social, el tema merece comentarios especiales. Todos los países de la región tienen programas de mejoramiento social, y todos les dan una alta prioridad. Sin embargo, en muy pocos países existe verdaderamente planificación social. A nuestro modo de ver, ésta debería incluir, como mínimo tres elementos esenciales: a) El establecimiento de prioridades para el gasto social. b) La determinación de las relaciones entre el gasto social, los resultados esperados en términos de solución de problemas concretos y de aporte a una sociedad más fuerte y expansiva y su costo para el conjunto de la economía. c) La organización de los programas sociales en forma tal que se optimice su eficiencia y se asegure su adecuado financiamiento. Por lo general, estos tres elementos no están suficientemente presentes en la planificación

latinoamericana. O sea, que los programas sociales no están suficientemente estudiados en sus aspectos económicos y financieros, y su papel frente al desarrollo no está suficientemente definido.

Las diferencias entre los diversos estilos de planificación, por otra parte, debe ser tenida en cuenta en el campo de lo social tal vez más que en ningún otro, pues de las características de cada estilo depende mucho el tipo de relación que deba establecerse entre lo social y lo económico. El documento del ILPES intenta una primera aproximación en ese sentido, que corresponde en sus líneas generales a las diferenciaciones sugeridas para los estilos de planificación. Aún con lo tentativo y preliminar, que es ese intento, él puede servir de base para delinear la tarea para establecer el grado en que los aspectos económicos de los programas sociales necesitan explicitarse. Los planes sociales pueden ser subsidiarios, en el sentido de que sólo se pretenda, con ellos, llenar los vacíos y atender los problemas sociales que temporalmente no alcance a solucionar el crecimiento económico propiciado por las fuerzas del mercado. En un segundo estilo, los planes sociales buscan solucionar problemas estructurales, como complemento de lo que pueda esperarse de las fuerzas del mercado y de la empresa individual. En el tercero la acción social es "preminente", se le da una prioridad central dentro de los objetivos de la política estatal, y se busca un cambio profundo en el modelo existente. En el estilo cuarto, que corresponde a las economías socialistas, el objetivo social, específicamente expresado en el ideal de construir una sociedad socialista, tiene supeditados a los otros.

En el primer estilo de planificación social, la necesidad de precisar las relaciones entre los objetivos sociales y los objetivos económicos no es tan urgente e imprescindible como en los estilos dos y tres, porque la corrección de los problemas sociales se supone obtenible

/fundamentalmente por

fundamentalmente por las fuerzas del mercado, y éstas son las que predominan. En el estilo cuatro, las decisiones en pro de lo social no tienen el mismo tipo de efecto sobre la inversión y la producción que el que puede tener lugar en los estilos dos y tres. Es en estos últimos, por lo tanto, donde el ejercicio más sofisticado de planificación social se hace más necesario. Sin embargo, también en los estilos uno y cuatro el análisis de lo que debe hacerse y de "como debe hacerse" está llena de interés.

Pero en todos los estilos es importante recordar que los gastos sociales tienen implicaciones económicas, y que deben planificarse no sólo tratando de que los programas en si mismos sean eficientes, sino teniendo en cuenta la necesidad de mantener un adecuado balance entre los objetivos sociales y los de crecimiento de la inversión y de la producción. Todavía falta mucho camino que recorrer, en esos sentidos, en los sistemas de planificación de la región latinoamericana y del Caribe.

Pasando a otros temas, los que el ILPES llama "dimensiones emergentes", nos encontramos con dos campos en los que empieza a existir abundante literatura, pero sin que hasta ahora se haya sistematizado una acción, en suficiente número de países, que los relacione con la política general de desarrollo y con la planificación. Esos dos campos son el de la conservación del medio ambiente y el de ciencia y tecnología.

En lo que toca al medio ambiente, es cada vez más evidente que los problemas ecológicos y los de preservación de recursos naturales están estrechamente relacionados con la forma en que funciona la sociedad y que por lo tanto el tema del medio ambiente debe ser tenido en cuenta en todas las acciones y decisiones de la política económica. Deben estar claras las relaciones que existen entre el estilo de desarrollo y los problemas medio-ambientales.

/Esto significa,

Esto significa, en lo que concierne a la planificación del desarrollo, adicionar toda una nueva dimensión a las tareas de la planificación. La dimensión ambiental debe constituir una de sus variables esenciales. Para ello, dos tareas inmediatas deben emprenderse. La primera es la de formular metodologías que permitan introducir sistemáticamente los factores de medio ambiente en la formulación de planes y en la elaboración y puesta en marcha de políticas. La segunda es la de dar a los encargados de los programas concretos relacionados con el medio ambiente y la preservación de recursos naturales la necesaria familiaridad con los problemas generales del desarrollo y con las características del crecimiento de la sociedad en que viven.

Ambas tareas han comenzado en la América Latina, pero todavía necesitan completarse.

En cuanto al otro "tema emergente" el de ciencia y tecnología, mucho se ha estado hablando de la urgencia de tener políticas nacionales en ese campo, y en algunos países se han logrado excelentes avances en la creación de institutos y organismos, públicos y privados, que han puesto en marcha importantes programas de investigación científica y tecnológica. Algunos países, sobre todo los más grandes, han logrado buenos éxitos en el propósito de conocer el estado de la ciencia y del progreso tecnológico, y aún, de hacer aportes propios. Mucho de ese esfuerzo ha podido ser aplicado a las actividades económicas nacionales, mediante la creación de "tecnologías apropiadas". Sin embargo, lo que todavía parece estar faltando es que cada país determine los tipos y grados de incorporación de tecnología que convienen más a sus necesidades de desarrollo económico y social, de modo que los factores científico y tecnológico lleguen a considerarse una variable que no imponga sus propios módulos de producción y de consumo, sino que se acomode a los

/que sean

que sean más adecuados desde el punto de vista de una correcta utilización de recursos, sobre todo los recursos humanos. La incorporación de ciencia y tecnología tiene lugar en muchos niveles distintos, e influye y a su vez es influida en y por muy variados aspectos de la actividad económica y de la estructura social. La base más importante para esa incorporación es el sistema educativo, empezando por el de la escuela primaria. Cuando un país en desarrollo logra éxito en un programa de alfabetización, por ejemplo, está logrando un impresionante avance de incorporación de tecnología en grandes áreas sociales y de la producción. Lo mismo puede decirse de la expansión de la educación media y universitaria.

Los documentos que el ILPES ha traído a esta reunión, que se unen a los que han preparado los gobiernos, pueden servir de base a una discusión que puede ser muy fructífera e interesante sobre la forma en que los planificadores han avanzado en los temas básicos de su responsabilidad. De las diversas experiencias, y de los comentarios que ellas susciten, pueden salir valiosas lecciones. Pero además de ese intercambio de experiencias y de comentarios sobre los mismos, será importante buscar algunas conclusiones de orden práctico, sobre las tareas que se avecinan, y para las cuales podría contribuir la colaboración entre los planificadores regionales y, aunque sea en escala modesta, el propio ILPES. Las grandes preguntas son: ¿cuál sería la tarea de la planificación para la próxima década? ¿Qué tipo de problemas deben ser resueltos? ¿Cómo llenar los principales vacíos de la planificación? A estos temas dedica el documento central del Instituto en capítulo final, de su documento central, y el ILPES espera que sean los planificadores, en el curso de las discusiones de esta reunión, quienes señalen los caminos a seguir.

/¿Cómo ve

¿Cómo ve el ILPES la perspectiva de los ochenta, qué problemas pueden preverse, qué campos de la planificación son los que requerirían afinarse y completarse para afrontarlos?

La de los ochenta encuentra a una América Latina más fuerte, en algunos aspectos económicos, que la de hace algunas décadas, lo cual es reflejo de éxitos indudables en sus tasas de crecimiento, en su proceso de industrialización, en la diversificación de la producción, en el incremento de las exportaciones, en la mayor disponibilidad de divisas, en la capacidad de competencia en los mercados mundiales. También se ha avanzado en la solución de algunos problemas sociales concretos, y se han incorporado millones de personas antes marginadas al bienestar y al desarrollo.

Sin embargo, frente a esos éxitos, los cuales se debieron por lo menos en parte a esfuerzos realizados alrededor de los organismos de planificación, hay vacíos y estancamientos que deben ser superados y además, pueden preverse serios problemas de coyuntura en el panorama internacional para los próximos años.

#### La tarea que se perfila para la planificación

No hay duda que las realizaciones en términos de desarrollo económico y social que se esperan de la región para la década de los 80, y la solución de los problemas que pueden preverse, necesitan de la planificación. El sostenimiento de altas tasas de crecimiento económico, añadido a las imperativas exigencias de mejoramiento social y a las incógnitas de una coyuntura internacional que presenta grandes peligros de deterioro, requiere una gran capacidad para movilizar recursos y asignarlos adecuadamente. El lograr este propósito, a su vez, implica una serie de condiciones en la política económica, en el conocimiento de los problemas nacionales, en la evaluación de los recursos

/movilizables, y

movilizables, y en la percepción de las interrelaciones de los componentes de la dinámica económica y social. La necesidad de conocimiento de los problemas y de congruencia en las políticas se da tanto para los estilos de desarrollo que se basan fundamentalmente en las fuerzas de mercado, como para los que confían en grado mayor en la intervención estatal. Todo ello implica el uso en mayor o menor grado de técnicas de planificación.

Los problemas que quedaron sin resolver en las décadas pasadas, las nuevas áreas de atención, los grandes objetivos por lograr y las dificultades en el medio mundial que pueden preverse, hacen temer que esa tarea será complicada y difícil. En efecto, persiste la escasa irradiación social del crecimiento y, por lo tanto, quedan grandes áreas de pobreza crítica cuyas necesidades deben satisfacerse con urgencia; la estructura de la producción, a pesar de sus notorios progresos, todavía no es suficientemente fuerte como para contener dentro de sí los gérmenes de un crecimiento auto-sostenido; la forma misma en que se ha llevado a cabo la actual inserción en la economía mundial, a través de una mayor apertura al comercio internacional, ha tendido a hacer a nuestras economías más vulnerables a un posible debilitamiento del comercio mundial y las áreas de atención nuevas solicitan cada vez más el esfuerzo y la organización de los países latinoamericanos, como sucede con los problemas de energía, los del medio ambiente, los de ciencia y tecnología y los de la distribución espacial del desarrollo.

El documento central del ILPES enumera, consecuentemente con los problemas y vacíos que acabamos de señalar las grandes tareas por cumplir en los ochenta. Para nosotros es evidente que el cumplimiento de esas tareas requiere organización de las fuerzas productivas, movilización

/de recursos,

de recursos, cuidadosa escogencia y puesta en marcha de políticas concretas, previsiones sobre la marcha de la economía, preparación de recursos humanos, o sea, planificación. Para realizar adecuadamente esta tarea se necesita un ejercicio previo, que es el de analizar cuales son los vacíos y debilidades actuales de las técnicas de planificación y de los organismos encargados de formular y proponer el cumplimiento de los planes, a fin de corregirlos. Lo único peor que una ausencia de planes es un mal plan. Por eso debemos estar seguros de mejorar nuestra capacidad de producir buenos planes, y de asegurar su operacionabilidad.

Casi la totalidad del documento central del ILPES se ocupa de analizar los avances logrados en materia de planificación, pero también sus debilidades y flaquezas. De ello puede salir el esbozo de un programa de acción.

Entre los problemas importantes detectados, hay algunos que vienen desde atrás, en la historia de la planificación en la América Latina, y que hasta ahora no han podido ser corregidos, y otros que se refieren a temas que, por lo relativamente nuevos, no han sido todavía tratados adecuadamente.

Entre los primeros están los viejos problemas de la falta de personal preparado académicamente y entrenado en la práctica de las tareas de planificación, la falta de suficiente información estadística, la ausencia de coordinación entre los diversos organismos que pueden formular planes, o entre los organismos planificadores y otros niveles o áreas del gobierno, o entre aquél y los sectores privados. Estos tres son problemas institucionales, que pueden corregirse en forma directa, el primero a base de intensificar los programas de capacitación, el segundo a base de proyectos concretos destinados a mejorar las técnicas

estadísticas y la organización de las entidades encargadas de suministrarlas, el tercero a base de la promulgación de estatutos legales que aclaren la situación respecto a jurisdicciones y atribuciones. Sobre todo para los dos primeros, la ayuda que pueden prestar las entidades internacionales, organizando cursos y colaborando en la introducción de métodos estadísticos, puede ser significativa. Para el tercer tema, el de la organización estatal e institucional para lograr una planificación eficiente, la acción debe ser fundamentalmente política y legal, al nivel nacional, pero también pueden contribuir a ello los estudios que realicen entidades internacionales sobre el tema "Estado y planificación".

Otros problemas tienen que ver con las dificultades, frecuentes especialmente en los estilos dos y tres, para cumplir adecuadamente los objetivos de los planes, por no ponerse en marcha las políticas operativas necesarias, por demoras o insuficiencia en la preparación de proyectos concretos, o asimismo, por vaguedad o falta de claridad conceptual en los grandes planteamientos. A todo esto se agrega otra característica negativa, que se ha podido detectar en varios países, y que disminuye la operacionabilidad de los sistemas de planificación, y que es la poca persistencia de los países para sostener un plan sin abandonarlo apenas cambian los gobiernos. Si bien es explicable que cada gobierno quiera tener su propio plan, el hecho es que casi nunca se da el caso de que un plan quede vigente por un tiempo suficiente como para producir efectos profundos.

Hay otros vacíos, de orden conceptual. La teoría de la planificación no ha podido todavía determinar adecuadamente cual es el impacto económico de los programas sociales o, viceversa, el efecto social del crecimiento económico. Lo que se sabe, o lo que se piensa, a

/estos aspectos,

estos aspectos, siempre parece hipotético o demasiado general. Parecida vaguedad existe respecto al tema de relacionar los esfuerzos de planificación del desarrollo regional y los planes y políticas nacionales. Estos, y otros campos como los del relacionamiento entre las políticas coyunturales de corto plazo y los de largo plazo de los planes, constituyen áreas que requieren mayor claridad conceptual, si es que se quiere disponer de políticas de desarrollo alrededor de objetivos bien definidos. Algo similar ocurre con las áreas o temas nuevos que últimamente han cobrado mucha importancia pero cuya inserción en la planificación no se ha completado aún, como la ciencia y tecnología, o los problemas medioambientales. Ambos son factores esenciales, con profunda influencia sobre los procesos económicos y sociales. Tal como se decía atrás, pocos planes de desarrollo contienen realmente una política científica y tecnológica bien relacionada con los objetivos nacionales, o han tratado de que los problemas del medio ambiente y de la conservación de los recursos nacionales figuren como merecen.

El ILPES está convencido de que de una reunión como esta pueden salir ideas muy útiles y constructivas para ir haciendo la práctica de la planificación en la América Latina cada vez más eficiente y exitosa, frente a la gran tarea por cumplir en la región. El trabajo de los delegados al nivel de técnico permitirá, a pesar de la brevedad del tiempo disponible, llegar a conclusiones sobre una serie de puntos, que después, en la reunión al nivel de Ministros, podrán ser revisados y recibir un respaldo político. En estos dos días de reunión de técnicos, será posible, a nuestro modo de ver, en primer lugar intercambiar las experiencias recientes de los diversos países, adicionando con ello la presentación, que el ILPES ha hecho en su documento, de las tendencias de la planificación. Esto enriquecerá

/el trabajo

el trabajo que el ILPES espera seguir realizando en el próximo futuro, y será útil para los planificadores participantes. En segundo lugar, consideramos que será posible identificar por lo menos algunas de las necesidades de los diversos estilos de planificación que predominen en la región en cuanto a investigaciones destinadas a aclarar y precisar conceptos, formulación de metodologías, incorporación de nuevas dimensiones como la ciencia y tecnología y el medio ambiente, etc. Si esa identificación de "áreas-problema" es posible, también esperamos que lo sea el plantear en la reunión qué debe hacerse, y como. Cualquier programa de acción en el campo de la planificación cuenta con el poderoso instrumento del sistema de coordinación regional cuya máxima expresión son, precisamente estas conferencias. La cooperación de organismos nacionales aquí representados tiene un gran potencial de acción. El sistema puede, por ejemplo, acordar que se realicen algunos trabajos concretos, uniendo para ello sus recursos técnicos y aportando la ayuda financiera que se requiere en forma cooperativa ad-hoc, ya que el sistema no tiene por ahora financiamiento permanente propio. Se puede empezar, para algunos temas, con la preparación de ante-proyectos que posteriormente podrían ser estudiados por subcomités de países y para los cuales se podría buscar financiamiento internacional. O se puede pedir al ILPES que realice algunas tareas, en su calidad de Secretaría del Sistema y de entidad internacional cuya obligación es avanzar en el campo general de la planificación, en la forma que más interese y convenga a los gobiernos de la región.

Algunos problemas o temas pueden merecer la organización de reuniones especializadas de planificadores de la región, las cuales pueden proyectarse en una reunión como ésta de Guatemala, dejando su preparación y organización a alguno de los países presentes, con la posible colaboración del ILPES.

/En fin,

En fin, nosotros vemos en el Sistema creado en Caracas y luego reafirmado en Lima, una fuerza para lograr que la región compense las corrientes negativas que en los últimos años han estado manifestándose a nivel mundial, de menos ayuda financiera y técnica para la región latinoamericana, con programas de acción propios que al mismo tiempo que movilizan recursos regionales, e intercambian ayuda horizontal, sirvan de refuerzo a la posición latinoamericana en su necesario reclamo a la comunidad mundial.

Por todas esas razones, el ILPES llega a esta reunión con gran optimismo, y con un sincero y cordial ánimo, habiendo tratado de cumplir su tarea como Secretaría Técnica en la forma más eficiente posible.