

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA
Y SOCIAL

LATIN AMERICAN INSTITUTE
FOR ECONOMIC AND
SOCIAL PLANNING

ONU/PNUD-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO
UN/UNDP-UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME
CEPAL - COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
CEPAL-ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
MINISTERIOS Y ORGANISMOS DE PLANIFICACION DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE
MINISTRIES AND BODIES RESPONSIBLE FOR PLANNING
IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
Santiago, Chile

V REUNION DEL SUBCOMITE TECNICO DEL ILPES

Documento V-ST-2

29-30 de noviembre de 1982

San José, Costa Rica, C. A.

ILPES: VEINTE AÑOS DE ACTIVIDADES, 1962-1982

I. INTRODUCCION

1.

LOS AÑOS '50:
UN VUELCO EN
LA TEORIA

La vida del ILPES, desde hace veinte años, está estrechamente ligada al desempeño económico de América Latina y del Caribe, en particular a sus experiencias de planificación del desarrollo. A principios de la década del '50, la CEPAL comienza a elaborar y sistematizar un importante cuerpo de elementos teóricos y prácticos sobre el desarrollo en la región, innovando con respecto a algunas concepciones entonces tradicionales, que señalaban el camino primario mono-exportador como opción casi exclusiva para nuestras economías. La CEPAL establece pues, elementos teóricos sustanciales a favor de la industrialización, ampliando el respaldo técnico a unas pocas experiencias que ya se venían realizando en América del Sur y México. En esta época, la CEPAL concibe y divulga técnicas de programación del desarrollo a través de la investigación, de la asesoría directa a los países y de la capacitación a cuadros técnicos. Parte significativa del crecimiento regional futuro, traducido en la expansión del producto y del empleo manufactureros y en un vigoroso proceso de urbanización, se haría bajo la inspiración de estas reformulaciones teóricas de la CEPAL.

2.

LOS AÑOS '60:
UN REPUNTE EN
LOS PLANES

Al iniciarse la década de los '60 la planificación es respaldada fuertemente en Punta del Este. La Alianza para el Progreso incentiva la formulación de planes y programas de desarrollo, con miras a posibilitar un uso más racional de los recursos externos que se pondrían a disposición de la región.

La región experimenta algunas tasas elevadas de crecimiento, un alto grado de tecnificación y un mejoramiento de las políticas públicas; se crean organismos de planificación que impulsan importantes proyectos productivos y de infraestructura y difunden la evaluación técnica y económica de las inversiones. En 1962 la creación del ILPES significa un aporte efectivo de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la planificación del desarrollo en toda la región.

3.

EL IMPACTO
INICIAL DEL
INSTITUTO

En efecto, la introducción de las técnicas presupuestarias, la sistematización de las cuentas nacionales, las proyecciones del sector externo, la difusión de técnicas de insumo-producto, la programación de los sectores sociales y la propia evaluación de proyectos son algunas de las instancias en que el entonces recién creado Instituto, produce varios impactos reconocidamente beneficiosos para la región. Esta labor permite luego, generar constantes mejorías en el sistema de información estadística, en los mecanismos administrativos de coordinación y programación de la actividad del gobierno y, en fin, en la propia capacidad de análisis económico y de evaluación de las políticas económicas entonces en ejecución. Desde luego, para la revisión y el análisis de las experiencias de política económica los países de la región encuentran en el ILPES un foro atento y oportuno para el intercambio de puntos de vista y para la búsqueda de una actualización del diagnóstico de sus economías y el debate de estrategias alternativas de desarrollo. Esta tarea se ve enriquecida justamente por la diversidad de enfoques y de experiencias nacionales que marcan al Instituto, desde

sus orígenes, como el foro específico de América Latina y del Caribe para un intercambio pluralista de conocimientos en materia de planificación y política del desarrollo.

4.
OBJETO DE
ESTE
DOCUMENTO

Este documento tiene por objeto recordar brevemente la estructura institucional del ILPES y resumir sus principales actividades durante sus veinte años, recién cumplidos. Al mismo tiempo permite establecer algunas bases para la reorientación de las actividades del Instituto al iniciarse su tercera década, lo que sin embargo es tratado en otro informe. Este se inicia con una breve relación del origen del ILPES y de su marco institucional. A continuación se presenta una síntesis de sus principales realizaciones en lo referente a capacitación, investigación y asesoría y, por último, en el cumplimiento de su nueva función como Secretaría Técnica del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación. Algunos cuadros, al final permiten complementar la información reunida para las dos décadas que van de 1962 hasta el presente año.

5.
LA CEPAL Y LA
CREACION DEL
ILPES

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social fue creado con el objeto de asumir las funciones y ampliar las actividades que la CEPAL realizaba en el campo de la planificación del desarrollo, debiendo concentrar acciones en capacitación, asesoramiento e investigación. Su formalización se da en las Resoluciones de la CEPAL: 199/IX del 30 de mayo de 1961; 219/AC.50 aprobada en el Comité Plenario de febrero y 220/AC.52 de junio, ambas de 1962. De acuerdo a esta última Resolución,

el Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina entregó al ILPES la responsabilidad de proporcionar "a solicitud de los gobiernos respectivos servicios de capacitación y asesoramiento en los países y territorios situados en el radio de acción geográfica de la Comisión y realizar investigaciones sobre técnicas de planificación".1/

6.
LA INTENCION
DE LOS PAISES
MIEMBROS

La intención de los países miembros al crear el Instituto fue la de constituir un organismo de carácter permanente y autónomo, dentro del Sistema de la CEPAL, que estuviera estrechamente vinculado a sus gobiernos para apoyarlos mediante los tres tipos de actividades arriba mencionadas. Tal decisión fue reiterada en sucesivas ocasiones durante los años '60. Al final de aquella década los países miembros insistían en la necesidad de asegurar al Instituto "una base adecuada de continuidad y su financiamiento a largo plazo" (Resolución 286/XIII de abril de 1969). Posteriormente (Resolución 340/AC.66) se dispone expresamente que el ILPES se integre al Sistema CEPAL como una institución de carácter permanente y con identidad propia.2/

1/ Esta Resolución determinó, también, las bases de la organización del ILPES, estableciendo un Consejo Directivo y creando el cargo de Director General del ILPES.

2/ Esta Resolución reemplazó al Consejo Directivo por un Comité Técnico integrado por los responsables de la planificación de los países de América Latina y el Caribe.

7.
EN LOS '70:
NUEVAS
FUNCIONES

En mayo de 1975, los gobiernos reunidos en la CEPAL deciden añadir a las funciones del Instituto las "de cooperación en el intercambio de experiencias y de investigaciones sobre la planificación global, sectorial y regional (zonal) entre los organismos de planificación de los países miembros". A continuación, el CDCC - Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe ^{3/} estableció un mecanismo para reunir a los planificadores del Caribe entregando la responsabilidad de Secretaría Técnica a la CEPAL, asistida por el ILPES. Inmediatamente después, ^{4/} los gobiernos de América Latina y del Caribe deciden la creación del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación y recomiendan que el ILPES se constituya en su Secretaría Técnica. La CEPAL respalda tal decisión por tratarse de "un avance trascendental para la cooperación e integración regional" y asignando al ILPES la responsabilidad de asistir a los gobiernos en el funcionamiento del nuevo Sistema. ^{5/}

8.
EL PNUD
VIABILIZA LA
INTENCION

El deseo de los gobiernos con respecto a este organismo especializado en planificación se pudo cristalizar gracias a la contribución técnica y financiera de las Naciones Unidas. Fue el Fondo Especial - hoy PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - el que sostuvo el primer proyecto, poniendo en marcha el Instituto. En estos

^{3/} II Período de Sesiones, Santo Domingo, marzo de 1977.

^{4/} I Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, Caracas, abril de 1977.

^{5/} Resolución 371 del 5 de mayo de 1977.

primeros años también fue importante la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Pero fue el PNUD el principal sostenedor del ILPES desde su creación, situándolo como proyecto regional de cooperación el que ingresó recién en su VII Fase. En 1977 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó un aporte al ILPES, que luego se formalizó como recurso permanente.^{6/} Complementariamente deben mencionarse algunas contribuciones individuales de gobiernos de la región o de fuera de ella y determinados aportes de órganos de cooperación bilateral (Ver Cuadros 1 y 2).

9.
LA CEPAL Y
EL CUERPO
DIRECTIVO

Los cuatro últimos Secretarios Ejecutivos de la CEPAL han tenido siempre un papel destacado en el respaldo al ILPES; empezando por don Raúl Prebisch, que lo creó al final de su mandato de 13 años al frente de la CEPAL. Apoyaron al Instituto don José Antonio Mayobre, que ejerció la Secretaría de esta Comisión de 1963 a 1967; don Carlos Quintana, que la dirigió desde entonces a 1972 y el actual Secretario Ejecutivo don Enrique Iglesias. Durante sus 10 primeros años el Instituto estuvo bajo la dirección general del Dr. Prebisch, exceptuados algunos años en los '60, en que actuó como Secretario General de la UNCTAD, siendo sustituido por su Director Adjunto, don Cristóbal Lara Beautell. El Sr. Iglesias acumuló la dirección del ILPES de febrero de 1973 a noviembre de 1974 y entre marzo y noviembre de 1978. Durante el cuatrienio intermedio el ILPES estuvo bajo la dirección del Sr. Luis Eduardo Rosas. De noviembre de 1978 a mayo último fue dirigido por el

^{6/} -Seis puestos técnicos y diez administrativos.

Sr. Jorge Méndez y desde julio está bajo la dirección del Sr. Alfredo Costa-Filho. Dos órganos superiores orientan al Instituto y aprueban su programa de trabajo: el Subcomité Técnico, actualmente presidido por Panamá y constituido por Ecuador, Argentina, Brasil, México, Venezuela y Trinidad-Tobago y el Comité Técnico, que reúne los siete países nombrados y los demás países miembros de América Latina y el Caribe. En ambos órganos la representación nacional está a cargo del Ministro o Jefe de Planificación.

II. UNA SINTESIS DE LAS ACTIVIDADES

10.
DANDO
CONTINUIDAD
A LA
CAPACITACION

El origen de las actividades de capacitación se encuentra en 1952 cuando la CEPAL inició su larga serie de cursos sobre desarrollo económico para profesionales de la región. Ese esfuerzo, ya por sí mismo pionero, tuvo desde sus comienzos un gran impacto en América Latina y el Caribe. Difundió un cuerpo teórico propio sobre desarrollo y sobre técnicas de planificación que se incorporaría a la historia del pensamiento económico como la primera contribución sistemática de América Latina. Esta labor influye también a la Universidad de la Región que incorpora más explícitamente en sus curricula algunas asignaturas inspiradas en la capacitación de la CEPAL respecto a problemas del desarrollo. En 1962 el ILPES recoge esa experiencia y asume la responsabilidad de proseguirla y de continuar enriqueciéndola. Su Curso Básico (después Central) de Planificación se constituyó desde entonces en una pieza clave de esa labor.

11.
210 CURSOS:
8 200 EGRESADOS

Al fin del presente año 8 200 profesionales habrán pasado por los 210 cursos impartidos dentro de este esfuerzo de capacitación: 1 500 en cerca de 30 cursos de la CEPAL, hasta 1961, y 6 700 en los 180 cursos del Instituto, desde 1962 hasta la fecha. Además del mencionado Curso Básico, esta labor se ejerció también con cursos sobre planificación sectorial (agrícola, industrial, comercial, etc.), sobre programación de corto plazo y presupuestos, sobre, preinversión y proyectos, sobre distintos ámbitos de la planificación regional, sobre problemas de la integración económica y sobre planificación social

(salud, vivienda, educación, etc.) además de otros sobre temas específicos a los cuales Naciones Unidas han volcado su atención (recursos humanos, medio ambiente, tecnología, etc.). Han participado en ellos técnicos de las más diversas carreras de nivel superior (en algunos pocos casos de nivel medio), procedentes de gobiernos de casi todos los países de la región. Más de una centena de ellos ocupó u ocupa altos puestos en la administración pública o en la Universidad, caso en que se multiplica el esfuerzo formativo realizado por el Instituto. Las cifras anteriores no incluyen más de un millar de oportunidades en las que el ILPES ha prestado sus técnicos para enseñanza en actividades de adiestramiento promovidas directamente por los países miembros. Estos resultados son especialmente expresivos, sobre todo si se considera que el ILPES ha tenido siempre un cuerpo técnico reducido, el que, en su mejor momento llegó a 54 profesionales de planta.^{7/} En gran parte sólo fueron posibles por la capacidad movilizadora del Instituto tanto de consultores de la región llamados a colaborar, como de apoyo de otros organismos de Naciones Unidas, particularmente del seno del sistema CEPAL.

12.

UNA MUTACION
EN LOS CENTROS
DE EXCELENCIA

A lo largo de sus veinte años, la calidad de esta capacitación ha estado, por supuesto, estrechamente vinculada, a los centros de excelencia - algunos de ellos pioneros - que el Instituto ha generado en

^{7/} En la última década el staff fue siempre inferior a los 30 profesionales.

su propio seno. Y hubo una dinámica heterogénea en relación a ellos. Algunos quedaron definitivamente asimilados por Divisiones permanentes de la CEPAL, desapareciendo como núcleos específicos de planificación en el Instituto: el agrícola, el industrial, el de proyecciones económicas y el social. Otros se han convertido en Programas autónomos de las propias Naciones Unidas, especializados en temas que el Instituto ha incorporado y trabajado de forma precursora: medio ambiente; pobreza crítica; en parte tecnología. Algunos cambiaron de orientación después que han ayudado a implantar en los países miembros una capacidad propia, como en el caso de ciertos aspectos de la programación presupuestaria y de la planificación del sector público. En unos pocos casos el Instituto ha desarrollado temas más vinculados a otros organismos internacionales, retirándose después de cumplida una tarea más específica y limitada pero al mismo tiempo oportuna e insustituible, y aquí el ejemplo típico es su anterior programa de proyectos. Finalmente, el Instituto ha mantenido a lo largo de los años sus centros de excelencia en dos direcciones de la planificación regional (donde mantiene programas de integración académica con instituciones de maestría y doctorado de Europa) y de la planificación a nivel nacional, donde ejerce una actividad exclusiva para adaptarla permanentemente - en teoría y en técnica - a las necesidades específicas de los países miembros, ajustándola a sus peculiaridades institucionales. Ambos casos explican la doble vertiente de la capacitación del ILPES en los últimos años: un curso central abierto en las opciones para planificación regional o para planificación global y política económica. Sin embargo es importante

señalar, que parte de la mutación en estos centros de excelencia ha resultado del insuficiente sostén financiero del Instituto lo que ha representado, así, un empobrecimiento de este patrimonio técnico común de los países de la región.

13.

EL TRABAJO
JUNTO A LOS
GOBIERNOS

La dinámica de la capacidad técnica instalada en el Instituto, insinuada en el acápite anterior, ha condicionado también cada fase de la asesoría directa a los Gobiernos. Sin embargo, esta es otra de sus áreas de actuación en que el balance de esas dos décadas le es francamente favorable. De hecho, hasta los años '60 la asesoría directa a los países, en materia de planificación, estuvo a cargo de grupos de asesores formados por la CEPAL, la OEA y el BID. En 1962 el Instituto comenzó a realizar las tareas de asesoría que se le habían encomendado, prestando apoyo a dichos grupos asesores y cooperando ya directamente a los países miembros. La demanda de estos servicios creció rápidamente 8/ al difundirse la necesidad de técnicas para la preparación y ejecución de planes de desarrollo económico y social en las cuales el Instituto es aún el organismo intergubernamental más especializado y con mayor experiencia de la región.

14.

EL AMPLIO
ESPECTRO
DE LA ASESORIA

Si con respecto a la capacitación el ILPES siempre buscó captar las aspiraciones de la región, interpretar sus problemas básicos y ofrecerle un adiestramiento aproximadamente uniforme, en relación a la asesoría

8/ Para responder a esta demanda se estableció en 1965 la División de Servicios de Asesoría (hoy DPA - Dirección de Programas de Asesoría) a fin de coordinar estas actividades.

ha trabajado en forma mucho más diversificada, atendiendo solicitudes específicas de cada gobierno. Son muchas las áreas temáticas donde ha necesitado desarrollar su propia capacidad de trabajo junto a los gobiernos o catalizar en este mismo sentido la actividad técnica de consultores y de personal especializado de otras agencias internacionales, especialmente de los organismos regionales de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Ha prestado asesoría en interpretación de la realidad económica y social y en estrategias de desarrollo; en técnicas de planificación global, sectorial y regional; en cuentas nacionales y estadísticas básicas para la planificación; en técnicas de programación del sector público y presupuestos por programas y en preinversión, identificación, formulación y evaluación de proyectos. Ha asesorado en organización y legislación del sector público para el fortalecimiento de los sistemas y procesos nacionales de planificación en estrecha colaboración con los Ministerios y los Organismos de Planificación. Se ha logrado la aplicación de técnicas y procedimientos más eficaces en la actuación del sector público.

15.

TRABAJO DIRECTO
EN 19 PAISES .

Incluyendo las actividades de capacitación y asesoría, el Instituto ha trabajado directamente con 19 de los países miembros. Muchos otros se beneficiaron también, enviando a sus profesionales a la capacitación impartida en la sede del Instituto o en Cursos de alcance regional (en México, Brasilia, San José de Costa Rica, etc.). Si se mide el volumen de la asesoría prestada en cada una de las seis fases del Instituto, por área de especialidad (política

económica, planificación global, sectorial, regional y proyectos) y por país, se identifican cerca de 180 trabajos de importancia, con poco más del 30% en América Central, un 15% en el Caribe y los demás en México y América del Sur. Obviamente la distribución geográfica de la asesoría ha sido fuertemente condicionada por la venta de servicios. Se observa, de hecho que desde hace diez años se ha desmovilizado parte significativa de la planta técnica del Instituto, reduciéndose su capacidad de dar atención a países de menor desarrollo relativo, pese a que esta orientación sea la que se ha fijado para su programa de trabajo desde sus orígenes. Sin embargo, la totalidad de la región se ha beneficiado, también, con la labor de investigación.

16.

INVESTIGACION
ORIENTADA
A LA REGION

Desde su creación, el Instituto ha realizado numerosas investigaciones con la peculiaridad común de estar orientadas a los problemas básicos de los países miembros. En resumen, se ha trabajado en campos como los del desarrollo económico y social, de la planificación global y sus técnicas, del manejo del sector externo y de la integración económica, de planificación del sector público, de preinversión y proyectos, de programación de los sectores sociales, de determinados ámbitos de la política económica y de la planificación tanto sectorial como regional. Los resultados de las investigaciones permitieron perfeccionar metodologías para la planificación, ampliar y mejorar las técnicas utilizadas en la asesoría y elaborar textos para la formación profesional en materia de desarrollo y planificación. Las investigaciones se han realizado en estrecho contacto con la CEPAL y, en varios casos, con la colaboración de centros académicos, organismos de planificación y órganos internacionales o de cooperación bilateral.

17.
MAS DE 20
PUBLICACIONES
POR AÑO

Durante sus 20 años el Instituto ha podido consolidar en numerosas publicaciones gran parte de los resultados de su trabajo. En efecto a través de libros, cuadernos, anticipos de investigación y otros documentos ha puesto a disposición de los planificadores de la región, las universidades y los centros de capacitación e investigación sus contribuciones teóricas y técnicas, algunas de ellas pioneras en la región. A estas publicaciones habría que agregar los apuntes para la capacitación, que ya alcanzan a más de trescientos títulos de trabajos propios.

18.
SECRETARÍA
DEL FORO
DE MINISTROS

Como se ha observado (véase párrafo 7), los gobiernos miembros estimaron necesario establecer un foro para que los organismos de planificación de América Latina y el Caribe pudieran exponer sus realizaciones y obstáculos; lograr un mayor acercamiento mutuo; promover el intercambio de experiencias nacionales en materia de planificación económica y social y establecer, a través de la planificación, mecanismos apropiados para fortalecer la cooperación regional. En los últimos 5 años el ILPES ha realizado varios trabajos como Secretaría Técnica de ese Sistema. Ha procedido así a la organización de las tres Conferencias de Ministros y Jefes de Planificación (en este momento prepara la IV Conferencia); ha apoyado a la CEPAL en la organización de la I y II Reuniones de Planificadores del Caribe; ha establecido con CEPAL y CLADES el INFOPLAN - Sistema de Informaciones para la Cooperación en Planificación; ha puesto en marcha operaciones de Cooperación Horizontal entre organismos nacionales de Planificación y ha publicado el Boletín de Planificación como un elemento de vínculo del Sistema (en español e inglés).

19.

ARTICULANDO
LA COOPERACION
HORIZONTAL

Con respecto a la Cooperación Horizontal, las oportunidades de intercambio entre los países miembros extrapolan los marcos de actuación de sus organismos de planificación y la experiencia apunta a la conveniencia de que ella pueda ser formulada y ejecutada en este contexto más amplio. Sin embargo, teniéndose en cuenta la importancia de esta Cooperación dentro de la región, se reconoce que se ha podido realizar, en este dominio, un volumen de operaciones inferior al deseable. En este período el Instituto ha conseguido destacar sólo 2 especialistas para fomentar y administrar tal Cooperación, número ciertamente limitado si se considera que en el área de su actuación hay ya cerca de 40 países.

20.

ACERVO
TECNICO
REGIONAL

Por lo visto, en sus veinte años el ILPES ha tenido variaciones en la intensidad, en la calidad y en la orientación de sus actividades básicas: capacitación, asesoría, investigación y, más recientemente, fomento a la cooperación entre organismos de planificación. En cada una de estas vertientes ha acumulado una experiencia técnica específica que hoy se añade al activo de la región, cuando allí se contabilizan las distintas contribuciones que los organismos de Naciones Unidas han dado a América Latina y al Caribe. Aunque considerado como organismo intergubernamental permanente, el Instituto ha sido sostenido, siempre, por fuentes de recursos transitorias, con excepción, en los últimos cinco años, de los 6 puestos técnicos creados por la Asamblea General (ver párrafo 8). Este hecho ha afectado parte de su actuación, llevándolo a trabajar frecuentemente con los gobiernos capaces de financiar la asesoría solicitada y restándole condiciones para atender demandas.

de países de menor desarrollo relativo. Exceptuando, sin embargo, el trabajo directo junto a Gobiernos, la totalidad de la actividad del Instituto ha podido beneficiar a la mayor parte de la región. Tomado a escala internacional, el ILPES figura, de toda forma, como una iniciativa regional exitosa, que no se hubiera implementado sin el respaldo del PNUD y el apoyo cercano de la Comisión Económica para la América Latina. Al doblar el punto de inflexión con que empieza su VII Fase y su tercera década, el Instituto está en condiciones de asimilar los nuevos requerimientos de los gobiernos miembros y de apoyarlos en los campos de la planificación y del desarrollo, donde ha acumulado vivencia y especialidad.

Nota: El anexo de cuadros estadísticos y gráficos está en preparación.