

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Cooperación y Servicios de Apoyo*  
Robert T. Brown

*Secretario Técnico*  
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1987

**SUMARIO**

Nota de la secretaría.	7
Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado.	9
Exposiciones inaugurales:	9
Exposición del señor <i>Norberto González</i> , Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).	9
Exposición del señor <i>César Miguel</i> , Jefe de la División del Programa Regional y de los Países de Habla Inglesa del Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	10
Exposición del señor <i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).	12
Planificación para una nueva dinámica económica y social. <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.</i>	19
Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. <i>Eduardo García d'Acuña</i>	25
Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación. <i>Brian Van Arkadie.</i>	33
La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. <i>Harold D. Linstone.</i>	43
La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. <i>René Villarreal.</i>	51
Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa. <i>Paul Dubois.</i>	59
La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología. <i>Lars Ingelstam.</i>	69
Más allá de la planificación indicativa. <i>Stuart Holland.</i>	77
La planificación en la actualidad. <i>Yoshihiro Kogane.</i>	95
Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. <i>Yehezkel Dror</i>	99

Agentes del 'desarrollo'. <i>Marshall Wolfe.</i>	111
Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. <i>Carlos A. de Mattos.</i>	119
Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. <i>Sergio Boisier.</i>	139
La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina. <i>Joseph Ramos.</i>	153
Planificación y gobierno. <i>Carlos Matus.</i>	161
Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. <i>Bernardo Kliksberg.</i>	179
Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. <i>Adolfo Currieri.</i>	201
El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. <i>Christian Anglade y Carlos Fortin.</i>	219
Lista de publicaciones de la CEPAL.	

# Planificación para una nueva dinámica económica y social

*Instituto Latinoamericano  
y del Caribe de Planificación Económica y Social*

Este documento, reducido a su forma más simple, se apoya en tres proposiciones. La primera, que la planificación puede cumplir un papel destacado en la consolidación del Estado, considerado éste como expresión política de cada Nación. La segunda, que este papel suele estar distribuido dentro de la estructura organizacional o administrativa de cada Estado, y que es conveniente su articulación por un ente institucional de jerarquía elevada, al cual se designará aquí, genéricamente, como ONP u Organismo Nacional de Planificación.<sup>1</sup> La tercera, que el papel del ILPES en el futuro próximo —como organismo multilateral del Sistema de las Naciones Unidas y como agencia intergubernamental— tendrá, como marco general, las prioridades constatadas en la región con respecto a los temas de las dos proposiciones anteriores.

En este orden de ideas, convendría empezar aquí por contraponer dos grupos de papeles: de un lado, el de la planificación como proceso de racionalización de las decisiones que afectan el desarrollo de cada sociedad como un todo, y el del ente administrativo público, encargado mayormente de promoverla (es decir el ONP); y, del otro, la función que los Gobiernos Miembros podrían asignar al Instituto, como su principal organismo multilateral especializado en planificación y coordinación de políticas públicas.

## I

### ¿“Planificación” versus “indiferencia ante el futuro”?

La primera proposición implica admitir que el curso real que toma cada sociedad resulta de un complejo de impulsos —muchos internos, otros externos; algunos “racionales”, otros no— que parten de una multivariada red de agentes sociales. La función de planificación adquiere relieve si el Estado, en representación de toda la sociedad, pretende privilegiar uno u otro, del sinnúmero de cursos posibles. O sea, si el Estado desea afectar —premunido de diferentes criterios de racionalidad— la resultante final de las incontables fuerzas que interactúan dentro de cada sociedad, a veces oponiéndose o neutralizándose, otras veces potenciándose mutuamente.

El “efecto neto” de la actividad gubernamental sobre el cambio social concreto es sólo cabalmente comprensible cuando se le considera dentro de este heterogéneo y movedizo campo de fuerzas. En este sentido, planificar —desde el gobierno— es ejercer algún control sobre este “efecto neto”. Si bien en las economías de mercado el sistema de precios constituye un elemento decisivo por detrás de aquel campo de fuerzas, en la línea de razonamiento aquí expuesta “planificación” no es el opuesto de “mercado”. En esta argumentación, planificación es más bien la antítesis de negligencia respecto del futuro: si a una sociedad nacional todos los destinos le son igualmente indiferentes, entonces la planificación podría dejar de estar entre sus preocupaciones.

Sin embargo, aquel “efecto neto” global de la actividad del gobierno no puede ser responsabilidad

<sup>1</sup>Tradicionalmente esta norma ha sido adoptada en los documentos oficiales del Instituto: como ONP se indica el órgano público de mayor jerarquía con la responsabilidad principal de las actividades de planificación, o de coordinación de políticas públicas —económicas y sociales— independientemente de su designación oficial (ministerio, consejo, secretaría, oficina, etc.).

de uno, o sólo de algunos de sus entes institucionales. Así, "planificar" —en el lato sentido antes utilizado— no sería preocupación exclusiva de un único organismo. Un corolario evidente es que un nuevo enfoque de planificación involucra repensar el ONP y, sobre todo, redefinir sus interrelaciones con los demás entes sociales protagónicos, estén dentro o fuera del aparato gubernamental. En la región se constata que hay planificación realizada también fuera del ONP y que, a veces, hay actividades del ONP que no son genuinamente de planificación.<sup>2</sup> Cuando se rescata la concepción más amplia de planificación (párrafo primero; primera proposición), por lo menos tres grandes argumentos fundamentan la idea de que ella puede cumplir un papel relevante en un Estado moderno.

- Uno, que cada sociedad nacional tiene el derecho de conocer —en sus grandes lineamientos— los más probables escenarios futuros en los cuales le puede tocar vivir. Suministrar esta información es una función pública, tanto porque el gobierno es su representante máximo, como también porque la actividad gubernamental puede cambiar el juego de las probabilidades, dentro del espectro de escenarios posibles.
- Dos, que hay mínimos de "articulación necesaria" dentro de cada país, con respecto a la totalidad de las decisiones públicas. Los desafíos de lo cotidiano, tienden a ofuscar el ejercicio de gobierno, restándole la acuidad o la tranquilidad necesarias, para ubicar sus decisiones de hoy en una perspectiva de mediano a largo plazo. La continuidad de un esfuerzo planificador —respetadas las peculiaridades de cada caso nacional— puede ser un recurso adecuado para perfeccionar este proceso de toma de decisiones, direccionándolas hacia los principales objetivos del desarrollo.
- Ahora bien, ni el marco de los posibles escenarios futuros ni los criterios para la toma de decisiones, son invariantes; y, así las respuestas gubernamentales a la sociedad —en uno y otro caso— no necesariamente gozan de legitimidad automática y estable. Por lo tanto, un tercer argumento se imbrica aquí con los dos anteriores:  
la concertación entre agentes sociales es un requisito continuo para el diseño y la ejecución de políticas públicas, legitimándolas y asegurando una mayor estabilidad al ejercicio del gobierno. Un proceso sostenido de planificación puede constituir un respaldo técnico significativo para dar fluidez y eficacia a este insustituible diálogo social.

A la vez, regresando a la segunda proposición (véase de nuevo el párrafo primero), hay sólidos argumentos para sostener que, al interior del gobierno, un ente específico —de naturaleza colegiada o no— debe promover la coordinación de las actividades de planificación. Esto es esencial porque, como se dijo, las actividades de planificación suelen estar compartidas con varias otras instancias. Siguiendo el mismo orden de la argumentación anterior dicho ente —donde en suma estaría ubicado el ONP— tendría por lo menos tres responsabilidades:

- Una, la de especializarse para ayudar a reducir la incertidumbre respecto del futuro. Esto implica utilizar con acierto las bases teóricas disponibles para interpretar el curso actual del desarrollo económico y social; vislumbrar selectivamente "ejes" que parezcan razonables como orientadores del desarrollo futuro (ya que la incertidumbre no se distribuye de manera uniforme); conjeturar escenarios más completos en torno de estos "ejes"; formular estrategias alternativas; e innovar en la instrumentación correspondiente con vistas a un movimiento económico y social dirigido hacia los escenarios preferidos.
- Dos, la de acompañar las oscilaciones de la coyuntura, dar coherencia al conjunto de las políticas de corto plazo y evaluar su efecto acumulativo, coadyuvando el mejoramiento de la toma de decisiones gubernamentales. Por cierto, la interdependencia entre el contexto nacional y el externo, implica realizar ciertas tareas análogas referidas al marco internacional.

<sup>2</sup>Cabría diferenciar entre "planificación" (párrafos primero y segundo de este capítulo) y el "producto" de la actuación global del ONP. Así, el ILPES cree que aquellos gobiernos que no cuentan con un organismo de planificación claramente identificado e institucionalizado, pueden también beneficiarse de su experiencia en el campo de la planificación. Es como si el apoyo que el ILPES puede brindar a sus países miembros tuviera dos vertientes: al gobierno como un todo, cuando se adopta el concepto más amplio de planificación y, al ONP, cuando se trata de cooperar para ampliar su nivel interno de productividad.

- Tres, la de brindar fundamento técnico a la práctica de la negociación social, relacionada con la concepción y con la implementación de las políticas de desarrollo. Esta será, por cierto, una tarea doblemente diferenciada: por un lado, se trata de facilitar la búsqueda de compatibilización entre el gobierno y las múltiples organizaciones sociales que lo circundan; por otro, de proveer bases más específicas para que puedan influir más, sobre la formulación de políticas públicas, aquellos sectores de la población poco o no organizados.

Para cumplir con estas responsabilidades, sería necesario que el ONP se consolide como un "centro de excelencia" estable y permanentemente actualizado al interior de la administración pública nacional. Este es un telón de fondo para plantear el nuevo papel del ILPES a partir de 1987, precisamente cuando completa una experiencia de 25 años en su atención a América Latina y el Caribe. En el mismo orden de los argumentos expuestos el Instituto puede, en síntesis, ayudarlos:

- a repensar el futuro,
- a mejorar el proceso de toma de decisiones inmediatas, y
- a ampliar el consenso social sobre las políticas de desarrollo.

## II

### La necesidad de nuevas percepciones

Una nueva dinámica económica y social ya está en marcha, sobre todo en los centros más neurálgicos del sistema internacional. Sólo cuando algún exceso tecnocrático lleva a reducir la complejidad real del proceso de desarrollo —encarándolo a través de la coreografía simplista de unos pocos indicadores macroeconómicos o macrofinancieros— será natural insistir, dentro de la región, que "sus problemas básicos son aún los mismos". El Instituto viene evitando sumarse a los malabarismos heroicos de estática comparativa, que llevan a establecer paralelos entre la crisis actual y una o más crisis anteriores. Si la intención de corregir determinados indicadores —en sí mismos similares a los de ciclos negativos del pasado— exige hoy soluciones distintas a las de entonces, es porque los problemas han cambiado. En esta perspectiva, cada problema económico mayor será más manejable sólo cuando sea captado con sus articulaciones más importantes en el marco de esta nueva dinámica; especialmente, si se trata de promover una mejor inserción de América Latina y el Caribe en la economía mundial.

En lo que se refiere a la planificación, estos conceptos exigen grandes cambios de percepción, de metodología y de diseño instrumental. Su gran desafío ya ha cambiado: entre los años 50 y 70, quizás éste se resumía en ayudar a la región a acelerar su crecimiento, para acercarla a los patrones de vida del mundo desarrollado; ahora, en otra fase de transición acelerada de la Historia, el desafío es más bien sondear el núcleo de la dinámica económica del futuro próximo y ayudar a la región a prepararse para vivirlo, sin precipitarse en una nueva situación de mayor retraso relativo y de una mayor dependencia.

Las responsabilidades que han sido consideradas en relación con las actividades de planificación de los gobiernos, de los ONPs y del ILPES pueden ser relacionadas simplícticamente a: previsión y estrategia, mejoramiento de la toma de decisiones y concertación social. Esta tríada es un mero esquema para representar toda una gama más amplia y compleja de tareas; sin embargo, continuará siendo adoptada para las consideraciones siguientes, que insisten en el cambio de percepciones y de procedimientos que son imprescindibles para una planificación renovada.

Se impone introducir una percepción mucho más discriminada del "tiempo". Con respecto a los problemas de previsión y estrategia, cabe distinguir "cuánto" la herencia del pasado condicionará fenómenos en los años venideros, y "cuánto" de diferenciación éstos sufrirán, como consecuencia de las transformaciones estructurales del proceso de desarrollo, sean contemporáneas o futuras. Para mejorar la toma de decisiones, importa reconocer cierta disolución de las fronteras convencionales

entre el corto, el mediano y el largo plazos; en muchos fenómenos coyunturales se observan efectos acumulativos para los cuales esta separación puede resultar artificial e inadecuada. En relación al tema de la concertación —además de las diferencias de ritmo entre el desarrollo técnico y económico, y el desarrollo social y político— cabe comprender que los múltiples agentes sociales tienen sus propias y distintas percepciones del tiempo.

El entender que las proyecciones del pasado pierden peso en la conformación del futuro,<sup>3</sup> implica distinguir —en la acumulación del conocimiento científico y tecnológico— entre su componente de sedimentación lentamente acrecentada, y su componente de innovaciones abruptas. Al estrecharse el vínculo entre esta acumulación de conocimientos y el aparato productivo mundial, las innovaciones saltan más velozmente, de la mesa de la ciencia, a los engranajes de la tecnología. En consecuencia, la avalancha de nuevos productos y de nuevos procesos, ya ahogó muchas oportunidades de desarrollo que la región tenía hasta hace muy poco. Una nueva planificación, orientada al largo plazo, tendría que poner atención en aumentar la cantidad de desarrollo (crecimiento) pero más atención aún, en mejorar su calidad (progreso), preparando a la región para el cambio de milenio.

Asimismo, debería estar atenta para no confundir progreso con cualquier modernización postiza. En otros términos, los escasos recursos movilizables para introducir alteraciones en el aparato productivo regional, tendrían que apuntar más a su estructura y menos a su cosmética. La orientación a largo plazo en la asignación de esos recursos, exige una nueva lógica de planificación. En pocos casos, esa lógica emerge sólo, o casi sólo, del gobierno; en la mayoría, ella implicará liberar el potencial de energía empresarial del país. Mejor acceso al desarrollo tecnológico, más recursos para remodelar el aparato productivo y mayores niveles de productividad serán, ciertamente, tres objetivos en ambos esfuerzos de racionalización: el que parta del gobierno y el que señale el mercado.

En ningún caso, sin embargo, el mercado bastará para distribuir el progreso tecnológico entre las diferentes ramas productivas de manera que permita: i) conseguir un nivel satisfactorio de empleo; ii) garantizar niveles de productividad del trabajo por rama, suficientemente elevados y homogéneos; y, iii) asegurar, por lo tanto, que los ingresos de la población, asociada funcionalmente a cada rama, presenten una distribución tendencialmente equitativa. La mencionada lógica de asignación de recursos requeriría completarse con una inteligente “administración” de la heterogeneidad estructural. Por los diferenciales de productividad observados entre la región y los países más desarrollados y dentro de la región misma, este otro desafío para la planificación tiene peculiaridades muy distintas al de las últimas décadas.<sup>4</sup>

El tema anterior toca al problema social en su nervio: el retraso y la heterogeneidad tecnológica producen al mayoreo los marginados y los excluidos; los programas de pobreza crítica los atienden al menudeo. Además, políticas sociales convencionalmente benefactoras son insostenibles en el marco de la austeridad fiscal que proseguirá en la región. De hecho, el desarrollo social depende menos de una orientación filantrópica del gobierno y mucho más de que se implanten, a lo largo del aparato productivo, núcleos innovadores sintonizados con el ritmo de progreso tecnológico impulsado desde los países centrales. Sólo una auténtica fuerza empresarial (privada y pública) puede liderar los cambios que modernicen el aparato productivo regional; sólo el estadista, con acuidad de largo plazo, puede discriminar los riesgos de la dependencia tecnológica y reducirlos mediante una política de desarrollo legitimada por la sociedad. Una nueva planificación necesita encarar la asociación entre ambos —empresariado nacional y gobierno— como un sutil desafío a su labor de concertación social, en este caso, sólo programable en el marco de un horizonte intertemporal.

Por otro lado, cabe considerar los fenómenos de innovación y transferencia de tecnología, bajo

<sup>3</sup>Lo que exige adecuar también las técnicas, métodos y modelos disponibles para pronósticos. Véanse al respecto, los trabajos presentados al “Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado”, Santiago de Chile, agosto de 1986, reproducidos en este número de la *Revista*.

<sup>4</sup>Cabría hacer referencia también a la heterogeneidad por regiones (en el nivel subnacional) comprobable en muchos países de América Latina y el Caribe. (El Instituto ha producido significativa literatura al respecto).

una doble óptica: formación de capital productivo y calificación de la mano de obra.<sup>5</sup> En la primera, resulta claro que habrá poco o ningún progreso mientras perduren las altas tasas de interés real y la región continúe exportando ahorro interno por concepto de servicio de la deuda. En esta óptica, el progreso económico y social depende ahora de las soluciones aportadas al problema del endeudamiento externo. En la otra óptica, puede argumentarse que una fuerza de trabajo competente y productiva difícilmente emergerá de una población analfabeta y sin preparación para el mundo moderno. En esta perspectiva, el progreso económico y social exige un replanteo inmediato de la educación formal, en todos sus niveles. En algunos casos, cuando se juntan ambas ópticas, tiene sentido insistir en que la crisis actual ha llevado a que se perdiera una década, cuando se mide la Historia regional reciente con la regla del ingreso per cápita; cuando se la mide con la regla del conocimiento humano se ha perdido, en muchos casos, todo un siglo. En todas las perspectivas, el progreso regional depende de proyectos políticos nacionales, técnicamente viables y socialmente legítimos: apoyar la concepción y la puesta en marcha de estos proyectos es, en suma, el papel de una nueva planificación. Y esto, actualmente, requiere algo diferente a la mera elaboración de un prolijo plan-libro: esta es una última percepción tan necesaria como oportuna.

<sup>5</sup>En ambos, el papel de la organización obrera y sindical no es despreciable. En el primer aspecto, tiene un papel indirecto en la viabilización de la capacidad de reinversión (por la significación de las diferencias entre productividad y tasa de salario); y, en el segundo, como grupo social directamente afectado.