

PRESENTACION

1. El presente documento ofrece algunas bases para el Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado. En lugar de elaborarlo con un sentido académico, se ha preferido reproducir en él, con exactitud, las principales conclusiones y sugerencias presentadas oficialmente por el Instituto, en la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, que cabe al Instituto organizar cada dos años. Este documento se divide en tres partes, conforme se explica a continuación.

2. Las dos primeras, son extractos seleccionados de los últimos documentos que el ILPES preparó para dicho Foro (primer trimestre de 1985), respecto al estado de la planificación en América Latina y el Caribe. La parte A resume, muy someramente, las relaciones del tema con la crisis vivida por la Región durante los años '80. La parte B, informa sobre el espectro de actividades cumplidas por los Organismos Nacionales de Planificación y sobre ciertos factores que condicionan su poder real, concluyendo con un cuadro simplificado de las principales situaciones-tipo que se observan en materia de planificación en la Región.

3. La última parte, presenta un conjunto de reflexiones que apuntan hacia los cuatro grandes temas previstos para el Coloquio: la incertidumbre para anticipar escenarios sobre el desarrollo futuro; las alternativas metodológicas para la planificación en economías mixtas; la complejidad de los sistemas sociales en nuestros países, en un momento en que ellos están estrechamente vinculados al espacio económico internacional y, finalmente, la conveniencia de tomar en cuenta todas estas restricciones cuando se opera en el corto plazo. La tesis medular es de que se impone planificar - en el futuro próximo aún con más razón - pero que, para esto, la planificación debe ser reformulada desde sus bases teóricas hasta su ejecución y seguimiento.*/

*/ Las referencias entre corchetes, tienen el siguiente significado:
ILPES, 1984 = "Bases Técnicas del Temario Propuesto / V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe", Doc. LC/IP/L.14 (CM 5/3), publ. enero 1985, México D.F.

ILPES, 1985 = "Síntesis: Planificación y Políticas Públicas en 1982-1984 y Perspectivas para la Segunda Mitad de la Década", Doc. LC/IP/L.15 (CM 5/4), marzo de 1985, México D.F.

Los números después de cada diagonal, identifican el párrafo reproducido de cada uno de esos documentos.

A. ¿IMPONE LA CRISIS UNA NUEVA PLANIFICACION?

4. América Latina y el Caribe atraviesan en los años '80, su más profunda crisis económica desde la Gran Depresión, la cual abarca países con las más diversas bases institucionales y concepciones de política. Sin embargo, no los afecta a todos con la misma intensidad; entre los más vulnerables se encuentran aquellos que implementaron una mayor apertura comercial y financiera, los que incurrieron en más acentuada captación de capitales externos para financiar el desarrollo, y los que ya presentaban alguna debilidad estructural más seria. [ILPES, 1985 / par.6]

5. El análisis de los programas económicos de corto plazo e incluso de los nuevos planes, permite comprobar que con raras excepciones, se ha tendido preferentemente a perseguir la estabilización más que a impulsar el crecimiento. Dos elementos se destacan en los programas de ajustes formulados hasta 1984. Uno, que incluyen una renegociación parcial de la deuda externa y, en general, no incorporan soluciones de mediano plazo. Otro, que el crecimiento económico fue contemplado en función de los requerimientos de pagos al exterior y, así, se debió acomodar al superávit requerido en la balanza comercial; en el corto plazo, la variable de ajuste fue el nivel interno de actividad económica a fin de reducir las importaciones. [ILPES, 1985 / par. 7).

6. Ante este cuadro, muchos gobiernos miembros se ven compelidos a redefinir su manejo macroeconómico de corto plazo, buscando una reactivación en el plano productivo, sin generar o agravar las presiones inflacionistas, donde las haya. Es así oportuna, una discusión de los principales problemas y alternativas envueltas en el diseño y aplicación de los programas macroeconómicos. [ILPES, 1984 / par. 12]

7. La crisis externa y las repercusiones de las políticas de ajuste ensayadas en los países de la región, han traído de vuelta esos temas clásicos en el debate sobre el desarrollo: la discusión de estrategias alternativas y del papel del Estado en su implementación. Dicha discusión es necesaria tanto donde se registran experiencias de corte neoliberal, como donde la acción del Estado ha sido más intervencionista. Hay tres elementos centrales en esta discusión: **primero**, el de la opción por el tipo de relacionamiento externo deseado; **segundo**, la modalidad más adecuada de intervención macroeconómica y de planeación gubernamental y, **tercero**, los aspectos distributivos y de desarrollo social. [ILPES, 1984 / par. 17].

8. Respecto al **primer** punto, se considera que los países periféricos deberán definir - ahora con mayor urgencia - las políticas de relacionamiento externo que resulten más favorables para asegurar un ritmo sostenido de crecimiento en el mediano y largo plazos. En principio, se podría diferenciar tres grandes líneas de opciones entre las accesibles a economías de mercado de la región. **Una**, que se podría designar como la "búsqueda de una integración abierta con el Norte", dentro de la expectativa de que los beneficios derivados (acceso a mercado externo amplio, facilidad de financiamiento internacional y de transferencia tecnológica) pudieran ser capitalizados internamente, asegurándose un crecimiento sostenido de la producción y del empleo y una mejora general del bienestar social. **Dos**, una opción opuesta, radicaría en una "alternativa de desarrollo más autónomo, con vinculaciones minimizadas con el Norte y con mayor integración dentro del Sur". El análisis histórico de la economía de la región, muestra que esta alternativa depende de los avances progresivos en los esquemas de integración regional, en la dirección que quedó recientemente marcada por Quito y Cartagena. **Tres**, la que, se podría concebir como "opciones de integración selectiva". Tomando en cuenta la polinucleación del Norte y buscando sacar provecho de sus diferencias internas de productividad y de desarrollo tecnológico, exigiría un control diversificado y selectivo respecto a las ramas productivas en que integrarse y respecto a cuáles países. [ILPES, 1984 / par.18 al 21]

9. Cualquiera opción, exigirá una coordinación explícita de políticas públicas y que éstas sean relativamente estables en el tiempo. El éxito dependerá, en cada caso, de un mejor equilibrio en la concepción de las diferentes políticas instrumentales, de una coordinación más fina y más meticulosa de las diferentes medidas posibles y, por lo tanto, de una mayor eficacia en ciertas funciones de planificación. Todas presuponen, de algún modo, la conformación de un proyecto político de desarrollo, cuya legitimización dependerá, en cada circunstancia, del grado de acercamiento alcanzado entre el Estado y la Sociedad civil. [ILPES, 1984 / par. 22).

10. El **segundo** punto se refiere precisamente al Estado. En su casi totalidad, la Región se ha venido consolidando como área de economía (mixta) de mercado. El Estado evolucionó en América Latina y el Caribe diversificando sus funciones tradicionales de regulación, confrontando nuevos papeles en el relacionamiento externo y asumiendo complejas responsabilidades de carácter productivo, aun donde se preservó un mayor espacio a la iniciativa privada. Así, dicha evolución afectó el "papel del Estado" en dos diferentes ópticas: como "construcción política" que engloba los agentes sociales, sus relaciones de poder

y sus normas formales y no formales de interacción y como "aparato administrativo público", acepción referida específicamente al Gobierno y a sus entes descentralizados. En algunas situaciones nacionales concretas, los ritmos con los cuales - en ambas ópticas - evolucionó el Estado, no siempre han sido congruentes; esta asincronía adquiere mayor relevancia en la actual situación de crisis [ILPES, 1985 / par. 33 y 34].

11. Respecto al tercer punto, cabe señalar que la formulación y la coordinación de las políticas sociales - con o sin planes formales - confronta hoy día problemas mucho más agudos que hace cinco años; a los problemas acumulados de tipo estructural se sumaron otros, provocados por la crisis y por las políticas de ajuste. De hecho, el cambio social se ve ahora enfrentado a expectativas poco alentadoras, con riesgo de que se convierta en regresión [ILPES, 1985 / II- par. 1 y 2].

12. Los Organismos Nacionales de Planificación suelen tener en la Región, responsabilidades directas en la coordinación de políticas sociales y casi todos intervienen en la asignación de los recursos públicos, los que inciden directamente sobre la cantidad y la calidad de los servicios sociales prestados. El hecho de que las orientaciones prevalecientes en el pasado no hayan logrado que los beneficios del desarrollo favorecieran más ampliamente al conjunto de la población - lo que ha significado la supervivencia de bolsones de pobreza e iniquidades en la distribución del ingreso - condujo a que en algunos países se centraran los esfuerzos de desarrollo social en la atención de los grupos más pobres [ILPES, 1985 / II- par.4 y 29].

13. Los programas con efectos de tipo redistributivo, presentaron gran variedad instrumental: reformas agrarias, redistribución de incrementos del activo social (mayor número de propietarios), garantías de un ingreso mínimo familiar, programas especiales de empleo, subsidios selectivos y correcciones marginales a los factores que provocan pobreza, se destacan entre los instrumentos utilizados. En algunos casos se ha incorporado la "discriminación positiva" como principio esencial de la política social compensatoria, en sustitución al criterio del "universalismo" [ILPES, 1985 / II- par. 31].

14. El estudio de la situación social en los años '80, permite prever que, en el futuro próximo, crecerá en importancia la función concertadora del Estado. En prácticamente toda la Región, es fundamental la búsqueda de mecanismos adecuados para superar las situaciones de

enfrentamiento entre diferentes grupos por bienes sociales ya escasos, y que lo seguirán siendo en el resto de la década. Ahora bien, la puesta en marcha de la concertación social se ve frecuentemente dificultada debido a su fuerte contenido político. En verdad, las cuestiones que están sujetas a negociación incluyen casi los mismos problemas de la agenda política del momento presente: pacto constitucional, régimen de propiedad, sistemas de remuneraciones, redistribución del ingreso personal y regional o políticas contra el desempleo. Más ampliamente, depende de decisiones sobre quiénes cargarán con los costos sociales de la crisis, del ajuste o de la eventual reactivación [ILPES, 1985 / II- par.32 y 33].

15. En el logro de esta función concertadora de carácter público, le cabe un otro importante papel a una nueva planificación. Para ello, probablemente será necesario establecer las bases técnicas y los procedimientos que faciliten el diálogo entre los diferentes actores sociales. Ello no resulta fácil de alcanzar. En lo teórico, porque las disciplinas que deberían contribuir a lograrlo, carecen de un conocimiento cabal de las interacciones entre esos actores. En lo técnico, porque las experiencias concretas de concertación no han sido objeto de decantación y evaluación sistemática; así, ocurre a veces que hay intención real de llevarlas adelante sin que se tenga muy claro "cómo" hacerlo. En lo político-administrativo, porque el propio organismo planificador puede carecer de instrumentos de intervención, o de suficiente poder real. [ILPES, 1985 / II- par. 34].

B. QUE HACEN LOS ORGANISMOS NACIONALES DE PLANIFICACION

16. En los últimos años, la crisis externa impactó no sólo el desarrollo sustantivo de los países, sino afectó seriamente el manejo macroeconómico y la gestión del sector público. Parte preponderante de los planes formulados al inicio de la década, presentó problemas de ejecución, expresados en el no cumplimiento de objetivos y metas en materia de crecimiento económico, de empleo y de desarrollo social. La restricción de recursos externos e internos, tuvo como consecuencia la paralización, parcial o total, de importantes proyectos públicos, agravada por el menor ritmo o incluso la caída de la inversión privada. [ILPES; 1985 / par. 40].

17. Como se ha observado, hubo un cambio general de prioridades en la gestión pública con una clara concentración de los esfuerzos en solucionar los problemas de coyuntura sin una perspectiva de largo plazo. La gravitación de la negociación externa significó, frecuentemente, privilegiar las variables financieras por sobre las reales. Así, fue usual que se prepararan sucesivos programas o "paquetes" de políticas económicas que en la práctica sustituyeron a los planes previamente formulados, aunque algunos de ellos ya tenían vigencia oficial. Hubo casos en que se registró fortalecimiento de la planificación como respuesta a la crisis, pero han sido, en general, raros los planes de mediano plazo concomitantes con la puesta en práctica de acciones de corto plazo para superar la crisis. [ILPES, 1985 / par.41].

18. El análisis de los Organismos Nacionales de Planificación permite observar que sus funciones más esenciales son las siguientes 1/, sin cuyo desempeño se entorpecen las posibilidades de que esos Organismos ejecuten su labor específica en forma más eficiente [ILPES, 1985/ par. 44]:

- a) Definir la estrategia de desarrollo y proponer las acciones para su ejecución, asesorando a la Presidencia de la República.
- b) Producir estimaciones de parámetros macroeconómicos o macrofinancieros relacionados a estados futuros de la economía nacional.
- c) Elaborar el presupuesto de inversiones públicas con los demás organismos sectoriales y regionales, y seguir su ejecución.
- d) Manejar directamente determinados fondos fiscales (corrientes o de capital) para programas específicos o proyectos de ámbito regional (intranacional) y coparticipar en el control de precios y tarifas públicas o en las decisiones sobre tasas de interés y niveles de salario.
- e) Gerenciar sistemas de créditos de largo plazo para pre-inversión y proyectos de desarrollo.

1/ Se trata de una yuxtaposición de funciones realmente cumplidas y que varían acentuadamente de un país a otro; algunas de ellas son a veces compartidas por los ONPs con otras entidades públicas. De todos modos, los organismos que no desempeñan al menos algunas de estas funciones principales, suelen tener una débil presencia dentro de su Gobierno [ILPES, 1985 / par.43].

- f) Reglamentar la captación de recursos externos (financiamiento, capitales de riesgo, cooperación técnica y económica internacional) y decidir sobre las contrapartidas que correspondan.
- g) En conexión con lo anterior, proponer la política global de Ciencia y Tecnología y colaborar en su ejecución, incluyendo el manejo de recursos naturales y el perfeccionamiento de los recursos humanos.
- h) Cooperar en la formulación de la política de empleo y compatibilizar las diferentes políticas sociales (objetivos e instrumentos).
- i) Articular las principales cuentas públicas (presupuesto fiscal, monetario y cambiario del Gobierno Central) y cuentas agregadas de los entes descentralizados y empresas estatales.

19. A esas funciones más esenciales, correspondería añadir por lo menos otras diez [véase ILPES, 1985 / par. 45], que en forma más o menos permanente, vienen cumpliendo muchos de los Organismos Nacionales de Planificación. Hay una clara dispersión y una alta complejidad en el conjunto de las tareas solicitadas, no uniformemente, a dichos Organismos. Sus niveles actuales de desempeño son medidos por los resultados en cada uno de esos frentes y no sólo por el grado o la calidad de la ejecución de los planes oficiales. [ILPES, 1985 / par. 46].

20. En el análisis de los Organismos Nacionales de Planificación, se identifican diversos factores condicionantes de su eficacia. En la Región, son ellos muy heterogéneos respecto a factores tales como [ILPES, 1985 / par.49]:

- posición real en la estructura político-administrativa y grado de cercanía a la cúpula decisoria;
- excelencia profesional, experiencia acumulada y tamaño del equipo de personal y calidad de la organización interna;
- reconocimiento y respetabilidad a escala interministerial y en el ámbito del sector descentralizado y empresas públicas además de capacidad de convocatoria sobre profesionales de esas entidades;

- credibilidad y prestigio frente al sector privado y a organizaciones claves no-gubernamentales y capacidad real de manejo sobre asuntos civiles de naturaleza interministerial;
- estabilidad intertemporal tanto de dirigentes como de cuadros profesionales y técnicos; y
- adecuada capacidad de comunicación social, tanto para articular la participación de los agentes sociales como para propiciar la creación de expectativas sociales deseables, respecto al desempeño futuro de la economía.

21. La experiencia latinoamericana de planificación permite distinguir, cuando menos, dos grandes situaciones-tipo 2/. Como primera situación-tipo, se puede mencionar una concepción que se caracteriza por la existencia formal de un "plan libro", que contiene una propuesta normativa para el mediano plazo.^{3/} Dentro de esta concepción, cabe todavía distinguir dos casos. **Uno**, corresponde a un proceso decisorio centralizado, caracterizado por un significativo uso social de los medios de producción (situación característica de Cuba). **Otro**, es el caso de las economías mixtas, en que se parte de una visión normativa del futuro, y mediante las conocidas etapas del diagnóstico-estrategia-programas-políticas-proyectos, se estructura un plan amplio y detallado. Dicho plan tiene vigencia para un determinado horizonte plurianual, para el que se definen y proponen un conjunto de instrumentos con carácter imperativo (orientados al sector público) y otros indicativos (referidos al sector privado). Esta modalidad es la que ha predominado en la mayor parte de la Región, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. [ILPES, 1985 / par. 47].

2/ Dentro de cada una de las cuales todavía es posible diferenciar algunas sub-modalidades específicas. Conviene tener en cuenta que dicha categorización se hace a partir de la práctica gubernamental observada y no refleja necesariamente, las opciones de planificación que se abren a nivel teórico. [ILPES, 1985 / par. 46].

3/ Véase también: ILPES, "La Planificación y los Planes de Desarrollo 1982-1984", ILPES, Doc. 5/4, Anexo III, México D.F., marzo de 1985. Este texto contiene un breve resumen de 22 planes nacionales vigentes en los '80, dentro de América Latina y el Caribe. [Sobre lo mismo, hay un resumen en ILPES, 1985 / par. 50 y 51].

22. Como **segunda** situación-tipo, corresponde a un procedimiento más flexible en el que se elude la formulación de un plan detallado y comprensivo como pilar central de las actividades de planificación. **Por un lado**, en varios casos, se busca trabajar pragmáticamente a partir de una situación-objetivo establecida por el Gobierno, en comunión con los demás agentes sociales que controlan el proceso decisional efectivo. Sobre esta base, se busca establecer una estrategia flexible de acción, con un seguimiento cotidiano de la realidad. Esta concepción se difundió, sobre todo, en el decenio de los años setenta, influyendo en la ejecución de políticas de diversas orientaciones doctrinarias.^{4/} Otro enfoque - que también rehusa el "plan-libro" como núcleo de la actividad planificadora - sólo recientemente se ha incorporado a la práctica gubernamental de la Región y se basa en los conceptos y postulados de la "planificación estratégica".^{5/} En el, teniendo en cuenta las peculiaridades de una economía de mercado, se consideran aspectos mucho más amplios del proceso decisional, utilizándose ejercicios de simulación en que se representan los principales actores del proceso social real. El propósito es más bien el de identificar las "direccionalidades" de aquellos fenómenos sobre los que se pretende intervenir, cambiándolas tácticamente en función del corto plazo. [ILPES, 1985 / par. 48].

^{4/} Op.cit., nota 3.

^{5/} Véase un resumen muy breve de este enfoque, en el capítulo "La Reforma del Sistema Venezolano de Planificación y sus Resultados a 10 meses", Informe de Relatoría del VII Subcomité Técnico del ILPES. (Doc. ST-VII/11, distribuido para la V Conferencia en conjunto con el Doc. LG/IP/R.52 - CT 6/5, diciembre de 1984). Para los efectos de ejecución, el Gobierno Venezolano seleccionó algunos sectores para empezar por ellos las innovaciones metodológicas sugeridas en el VII Plan.

C. HACIA UNA NECESARIA REVISION CRITICA

23. El balance de esos últimos años respecto a la planificación y al manejo de políticas públicas sugiere que difícilmente en el futuro podrán prevalecer posiciones maximalistas, destinadas a imponer modelos de gran ortodoxia teórica, sea cual fuere su sustrato doctrinario. Más bien, se tenderá a aplicar esquemas con una alta dosis de pragmatismo, impuesto éste por los agudos problemas remanentes y enriquecidos aquellos por las lecciones, tanto positivas como negativas, que dejan las experiencias pasadas. Estos esquemas pragmáticos podrán, mayoritariamente, usar el mercado para problemas en los que tenga más eficacia (principalmente en algunos ámbitos de la asignación de recursos a corto plazo) y recurrir a la acción deliberada del Estado para coordinar intertemporalmente las políticas de ajuste, para crear condiciones de promoción del desarrollo económico y para fomentar mayor equidad en la distribución social del ingreso [ILPES, 1985 / par.55].

24. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, una intervención excesiva podrá desgastar la capacidad de gestión del Estado y crear a la larga más distorsiones que las que se pretende resolver; en dichas circunstancias, esta acción promocional podría concentrarse sólo en sectores altamente prioritarios. Por otro lado, las especificidades económicas, sociales y políticas de los países, dificultan o impiden proponer un paradigma único para toda la Región en términos de orientación futura del desarrollo. No obstante, algunas líneas más o menos comunes se destacan, en gran parte por las vicisitudes similares que esos países confrontan en el contexto de la economía internacional [ILPES, 1985 / par. 55 y 56].

25. Una de ellas es que, para viabilizar el desarrollo en ritmo y calidad adecuados, es menester que la región fortalezca su poder de negociación a escala mundial. Especialmente, tiene que ampliar su poder real sobre los mecanismos de regulación comercial, financiera y tecnológica que están vigentes a esta escala. La privatización no-regulada de esos mecanismos, tal como se dio en los últimos años, dificulta el propio desarrollo de la iniciativa privada dentro de cada país. Ampliar esta capacidad de negociación, es una tarea del Estado contemporáneo en la cual la planificación puede cumplir un rol difícilmente sustituible [ILPES, 1985 / par.56].

26. Las decisiones al respecto de esta internalización de la capacidad para orientar el desarrollo, tocan en su núcleo el problema del Estado. Su crecimiento histórico lo ha convertido en actor central en todas las sociedades y ha fomentado estudios que privilegiaron distintas visiones en general reduccionistas. Sin embargo, se recomienda una ampliación

de esas perspectivas; de hecho, la formulación y realización de las estrategias de desarrollo exigen considerar el marco de las sociedades reales. Estas se caracterizan por la presencia de actores múltiples y heterogéneos que pugnan por orientar tales estrategias. En este contexto, el Estado es a la vez objeto y sujeto de la estrategia del desarrollo y, en consecuencia, la "construcción" del Estado constituye uno de los principales objetivos de la estrategia misma. Es imprescindible que cada sociedad nacional defina el tipo de Estado que considera deseable así como la amplitud y profundidad de su intervención en el proceso de desarrollo. [ILPES, 1985 / par. 61].

27. Las actividades que - en una sociedad abierta de economía mixta - pueden ser designadas como "planificación", necesitan una profunda reformulación. Se pretende que ellas colaboren con efectividad en la construcción de un futuro mejor. A continuación, se presentan cuatro grandes inquietudes que merecen respuestas en el marco de esta reformulación.

C.1 El análisis disponible hoy, basta para prever el mañana?

28. En el futuro inmediato, los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, confrontarán impostergables tareas de mejorar la compatibilización y coordinación de sus políticas públicas y especialmente en una perspectiva intertemporal. Dentro de este cuadro, varias funciones especialmente importantes, corresponderán a los Organismos Nacionales de Planificación sin que - de modo general - todos estén en condiciones de cumplirlos. En primer lugar, habría que "producir" escenarios posibles sobre la evolución futura de los diferentes sistemas nacionales. Pensar, anticipándose al futuro, en lo que podría ser cada realidad nacional en el año 2 000 o más allá, trasciende las tareas que ahora se cumplen. Tampoco las demás instituciones regulares de la administración pública de los diversos países han sido equipadas para hacerlo, desde que dicho desafío rebaza en mucho el campo de la gestión.

29. No obstante, en las condiciones actuales del análisis del desarrollo conforme es estudiado y practicado en la Región, dicho esfuerzo de anticipación queda particularmente dificultado. Un importante punto de debate es cuánto de universal hay en dicha dificultad. De todos modos, la anticipación de escenarios futuros posibles se ubica como un elemento de juicio fundamental para la reducción de la incertidumbre de quienes tendrán que adoptar, tanto las grandes decisiones gubernamentales a nivel nacional como también a nivel empresarial privado.

C.2 Por lo que hace a la complejidad, ¿será verdad que las realidades y sus modelos han seguido direcciones opuestas?

30. El análisis de la realidad regional muestra que durante las últimas décadas - con el avance de los procesos de modernización y crecimiento de los diferentes países - se ha venido acrecentando la complejidad de los sistemas socio económicos nacionales, lo que ha sido acompañado también, por una mayor articulación con el espacio económico mundial. En este panorama, las políticas públicas han confrontado una creciente incertidumbre sobre sus propios efectos y una mayor turbulencia derivada de la propia complejidad del cuadro social emergente. Todo esto, en un marco de mayor interdependencia externa que ha reducido el ámbito decisional nacional. Desde un punto de vista técnico, se puede sostener que los métodos y las técnicas de planificación pasarán a constituirse en un instrumento indispensable para la racionalización y compatibilización de las decisiones gubernamentales en los diferentes países de la región en los próximos años.

31. Estos procedimientos de planificación aparecen como idóneos para ayudar a viabilizar las estrategias alternativas planteadas en los proyectos políticos nacionales. La confrontación de lo que se desea a nivel político y lo que efectivamente se podría hacer constituye un valioso antecedente para avisorar los caminos posibles para la realización de tales proyectos. Vale decir, que la planificación podrá ubicarse como un instrumento útil para respaldar técnicamente a los proyectos políticos de los gobiernos. En una situación de incertidumbre acrecentada, este respaldo técnico a las decisiones políticas, constituye un insumo cada día más imprescindible para los gobiernos nacionales.

32. Sin embargo, si prosiguiera en su senda normativista, anticipando escenarios futuros como si en dicho ejercicio pudiera haber certidumbre, la concepción y la práctica de la planificación podrán ganar muy poco espacio en las decisiones fundamentales de las economías de mercado de la Región. Los acercamientos estocásticos a los estados futuros de los sistemas económicos y sociales de la Región, sólo podrán ser alcanzados con una reformulación en el pensamiento y en la praxis de la planificación.

C.3 Además de las "fuerzas vivas..." ¿qué otros agentes sociales es necesario considerar?

33. Por otra parte, la posible implementación de nuevos proyectos políticos nacionales en el ámbito de sistemas socialmente más diversificados y, por ende, más complejos, habrá de seguir enfrentando difíciles situaciones de turbulencia social. ¿Sería posible anticipar y, hasta cierto punto, minimizar conflictos con los métodos de previsión propios de la planificación? La previsión de las diferencias entre lo que se quiere hacer y lo que puede ocurrir, permitiría conocer mejor el comportamiento de los agentes y, sobre este fundamento, sentar las bases para nuevos procesos de concertación social, imprescindibles para consolidar institucionalmente los sistemas nacionales.

34. Internamente, cabrá al Estado - menos como burocracia y más como expresión política de la nación - asumir también la representación de los grupos "hasta aquí excluidos". Las nuevas concepciones de la planificación deben estar sintonizadas con esa necesidad de ampliar el ámbito de participación de los distintos agentes sociales. Hay también nuevas cuestiones a considerar respecto al papel de las empresas estatales en la planeación y regulación macroeconómica. Por ejemplo, ¿cómo aprovechar - como recurso fiscal efectivo - los excedentes que generan esas empresas? En dichas circunstancias, cómo programar esos recursos en el conjunto de la macroeconomía pública y no solamente en el ámbito de cada empresa o de determinada rama de actividad del Estado? En suma, la situación actual de la Región recomienda que se ensanche la consideración del papel del Estado para abarcar también las actividades para estatales y las múltiples formas mixtas de asociación con la iniciativa privada [ILPES, 1984 / par. 32].

35. Por otro lado, en una situación donde la interdependencia externa adquiere una magnitud hasta ahora desconocida, los gobiernos necesitan reducir en el interior del respectivo sistema nacional los efectos adversos ocasionados por decisiones y hechos que derivan del espacio económico internacional. Sus decisiones de corto plazo deben intentar obtener un efecto acumulativo que vaya ampliando los grados de libertad para formular la política económica nacional. Los agentes sociales externos deben ser considerados explícitamente, si la planificación desea constituirse en una herramienta útil para aumentar la endogeneidad de cada sistema.

C.4 "Los pies en el presente ... pero los ojos dónde?"

36. En la medida en que se busquen decisiones mejor planificadas, ello impone una búsqueda inmediata de mayor articulación, compatibilidad y coordinación de los instrumentos de política coyuntural. Varias administraciones nacionales no están preparadas para esta tarea, cuando se la proyecta en un horizonte plurianual; muchas vienen caminando en los '80 con los pies en el día-a-día y los ojos en su alrededor. Varios gobiernos están articulando sus "paquetes" de instrumentos de políticas por un procedimiento de aproximaciones sucesivas, de prueba y error. Nuevos procedimientos y técnicas de planificación deberían constituirse en elementos eficientes para administrar el día-a-día con los ojos puestos en el futuro.

37. Si bien es cierto que los organismos de planificación de la Región no siempre han podido cumplir cabalmente con tareas como las mencionadas en los párrafos precedentes, ello no invalida el desafío que la planificación deberá enfrentar en tal sentido en los próximos años. Para ello, ciertamente será necesario continuar revisando las teorías y los procedimientos utilizados hasta el presente, en aras de alcanzar una mayor adecuación de ellas a las condiciones y a las necesidades de la Región. Esta contiene, en su gran mayoría, economías mixtas donde al Estado cabrá planificar con los empresarios, dentro de un sincretismo que a ambos beneficie. Lo que no debiera significar un pacto "contra" los grupos mayoritarios dentro de cada sociedad nacional, ya suficientemente sacrificados en los estilos de desarrollo hasta aquí practicados; algún grado de concertación social será imprescindible para legitimar el proyecto nacional de desarrollo. Por fin, éste difícilmente será viabilizado, sin una adecuada propuesta sobre cómo articularse externamente; es decir, cómo resolver la crisis externa en forma duradera.

38. Las deficiencias del marco teórico que vulnerabilizan los pronósticos del ejercicio planificador; las limitaciones metodológicas que supersimplifican la realidad; la conveniencia de nuevos proyectos nacionales legitimados por el consenso social y la obligación de definir la política de corto plazo con miras al futuro, todo exige una gran reformulación en materia de planificación. El presente Coloquio se inserta en este esfuerzo renovador que el Instituto viene impulsando en los últimos años con el apoyo del Programa Regional del PNUD. Los grandes temas de la Agenda propuesta, corresponden a las inquietudes aquí planteadas. Su discusión ciertamente enriquecerá esta labor destinada a producir una extensa y profunda revisión crítica de cómo "se piensa" y de cómo "se hace" planificación en nuestras economías mixtas aún en proceso de desarrollo.

