



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

**PRIMER ENCUENTRO LATINOAMERICANO SOBRE PLANIFICACION
ECONOMICA Y GESTION PUBLICA: "LA DEMOCRACIA FRENTE
AL RETO DEL ESTADO EFICIENTE"**

Buenos Aires, Argentina, 23 al 26 septiembre 1987

**Distr.
GENERAL**

**LC/IP/G.45
15 de septiembre de 1987**

ORIGINAL: ESPAÑOL



LA DEMOCRACIA Y LOS DESAFIOS PARA UNA NUEVA PLANIFICACION

Alfredo H. COSTA-FILHO

XXV AÑOS DEL ILPES



Exposición A

DEMOCRACIA, PLANIFICACION Y GESTION PUBLICA a/

(Saludos iniciales)

A.1 En nombre del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y en el mío propio, comienzo por expresar que nos parece altamente auspicioso que este Encuentro tenga lugar en Argentina. Por un lado, al concentrarse en el tema de **LA DEMOCRACIA FRENTE AL RETO DEL ESTADO EFICIENTE** esta localización adquiere un especial sentido simbólico: toda América Latina y el Caribe asisten con gran atención y solidaridad al proceso argentino de reestablecimiento del Estado de Derecho, constitucional y pluralista. Por otro lado, es un motivo de particular orgullo para el ILPES que este evento - uno de los más significativos en la conmemoración de sus XXV Años - ocurra precisamente en la patria de su fundador, don Raúl Prebisch.

A.2 Congratulámonos con el CLAD y con el Proyecto Regional de Naciones Unidas que le brinda Cooperación, por la elección de esta sede. Asimismo, es un acontecimiento ~~sumamente~~ feliz el haber contado con la Universidad de Buenos Aires como coorganizador de este Encuentro. Agradecemos el auspicio de la Secretaría de la Función Pública y de la Secretaría de Planificación del Gobierno Argentino, esta última, integrante del más alto Foro

a/ Palabras del Director General del ILPES, Doctor Alfredo Costa-Filho, durante el Acto Inaugural del I Encuentro Latinoamericano sobre Planificación y Gestión Pública, Buenos Aires, 23 de septiembre de 1987.

Intergubernamental que orienta la labor del ILPES. Al Banco de la Ciudad de Buenos Aires agradecemos su eficiencia y hospitalidad; así como su patrocinio conjunto con el Banco de la Nación Argentina.

A.3 Tres grandes temas confluyen en la Agenda propuesta: Democracia, Planificación de Economías de Mercado y Gestión Pública. Todos se refieren a procesos históricos de gran transcendencia, sujetos a un aprendizaje social que sólo se puede evaluar cabalmente en una perspectiva de décadas o, aún, de algunas generaciones. Todos ellos presentan en nuestra región trayectorias de gran complejidad. Herbert Simon, no hace mucho, dió como ejemplo de una trayectoria compleja el "itinerario de la hormiga". Quizás la comparación valga para la marcha de la Democracia recuperada: que también avanza, se desacelera, casi se detiene, dobla a un lado, dobla al otro, pero no pierde su propósito y también carga un gran peso sobre sí misma. En su avance, la Democracia va dejando detrás suyo el rastro decisivo de una doble frontera: es como si se separase, grano a grano, de un lado, la sal amarga del despotismo y, del otro, el falso azúcar de la anarquía social. Esto, en el ámbito interno... porque cuánto tiempo pasa, sin que desde el exterior no le arrojen arena y, otras veces piedras?

A.4 En la actualidad, la inmensurable piedra del endeudamiento externo entorpece severamente la progresión de nuestras democracias. Hemos venido insistiendo en que ella es la verdadera piedra de toque, que conduce al conocimiento de cuáles son nuestras oportunidades efectivas de recuperación y de desarrollo. Las relaciones de intercambio siguen declinando,

continuamos perdiendo presencia en el comercio mundial, estamos a merced de una fluctuación errática de los tipos de cambio y de saltos sorpresivos en las tasas de interés y, aún así, la deuda nos ha transformado en exportadores netos de capital. Simultáneamente, el Norte mantiene un control meticuloso sobre el proceso acelerado de innovaciones tecnológicas, con ello concentra más poder y los engranajes de la actual interdependencia bastan para reducir nuestros grados de libertad para formular o concretar adecuadas políticas económicas y sociales. Asimismo, el debilitamiento del multilateralismo coincide con una nueva división del trabajo a escala mundial presionándonos, en conjunto, hacia otro ciclo histórico de marginalización y exclusión.

A.5 Estamos dando vueltas en un perverso círculo vicioso! La apertura política, nos obliga a contemplar el desarrollo como acumulación y producción física de bienes y servicios, pero también como satisfacción real de las necesidades sociales que se han acumulado. Con firme decisión, precisamos impulsar grandes transformaciones en nuestras economías de mercado para atender a estas necesidades. Sin embargo, algunas de las democracias recién resucitadas parecen sometidas a un régimen probatorio (como si unas fuesen otorgadas, otras tuteladas o toleradas) y, así, se conforma un cuadro institucional de relativa libertad política, con reducido potencial reformista. En estas circunstancias, el nivel de desempeño de un gobierno democrático tiende a bajar, sobre todo en su rendimiento social... y luego se diseminan las simientes del desencanto y del descontento. Se

está, entonces, a un paso de que germinen y crezcan posiciones contestatarias en distintos estamentos de la sociedad civil. Recurrentemente, el círculo puede volver a cerrarse mutilándose, una vez más, la libertad individual en nombre de la seguridad del Estado, sustituyendo su legitimidad política por un disciplinamiento social impuesto.

A.6 Dentro de este contexto, una nueva Planificación puede desempeñar un importante papel movilizador de nuestras energías - dispersas en el sistema de mercado - para recuperar el desarrollo, con ritmo y calidad determinados por la concertación colectiva. Será, por cierto distinta del pasado, ya que son otros los tiempos y si perduran algunos problemas estructurales, tampoco sus soluciones serán las mismas. Nuestra recuperación pasa indudablemente por la liberación de las energías de la empresa privada, también por el fortalecimiento del sector público y - de toda forma - por una sutil combinación de la libertad de iniciativa con una orientación del desarrollo global, legitimada por el consenso social. Si esta región pretende ejercer algún control sobre sus oportunidades futuras de desarrollo, necesitará - con seguridad - establecer un marco institucional que combine, sabiamente, democracia con planificación y mercado.

A.7 En este marco, el ejercicio de las libertades políticas deberá ofrecer una doble protección al ciudadano común, defendiéndolo de la hegemonía de los intereses corporativos y, también, de los propósitos autoritarios que partan del Estado. La agenda de preocupaciones de la Gestión Pública se cruza, así, con los temas de la Democracia y de la Planificación del Desarrollo. Es necesario discriminar allí las dos acepciones sobre el Estado: la de "Aparato de Poder", dentro del cual se procesan las actividades de interés público y la del Estado-Nación, entendido como arena de interacción de los agentes sociales y como expresión política de cada pueblo. En el primer concepto, el Estado puede ser discreto y debe ser eficiente; en el segundo, tiene que ser eficiente y fuerte. En la Democracia, el reto de la eficiencia del Estado se proyecta en ambos sentidos: en uno, se impone remodelar y mejorar el desempeño de la burocracia; en el otro, la tarea coincide con el desafío histórico de integrar nuestras sociedades nacionales y preservar sus rasgos de identidad y soberanía.

A.8 Entendemos que el tema de la Reforma del Estado - que ciertamente centralizará muchos de los debates que ahora se inician - brindará la oportunidad para discutir conjuntamente: Democracia, Planificación y Gestión Pública. Democracia, porque importa que el Estado cuente con confianza cívica. Planificación, porque la Reforma del Estado adquiere sentido cuando va asociada a un proyecto colectivo de desarrollo. Gestión pública, como el gran telón de fondo para sistematizar un pensamiento sobre la Reforma del Estado y convertirlo en propuestas concretas y viables.

A.9 Finalizó con un acto de fé: que desde estas tres perspectivas se coincida en la urgencia para que los Estados de esta región estrechen sus vínculos de complementación económica y de entendimiento político. Sino, será casi imposible que recuperemos el dominio sobre la formulación de nuestras propias políticas de desarrollo. Sin éste tendremos un débil comando sobre nuestras posibilidades de inserción dinámica en la economía mundial del futuro.

Exposición B

PARA UN NUEVO DESARROLLO ...

UNA PLANIFICACION DIFERENTE b/

B.1 En el Acto Inaugural de este Encuentro he tenido la oportunidad de manifestar la satisfacción del ILPES por haber podido incluir entre las conmemoraciones de sus XXV Años este importante Encuentro entre planificadores y administradores públicos. De hecho, culmina aquí una etapa de aproximación institucional y de intercambio intelectual entre el ILPES y el CIAD que ha marcado los últimos años y que recibe hoy el auspicioso apoyo de la Secretaría de la Función Pública y de la Universidad de Buenos Aires. Menciono al final la Secretaría de Planificación, para destacar su respaldo a las actividades del ILPES que viene desde sus comienzos, cuando don Raúl Prebisch, concibió el Instituto y lo fundó en junio de 1962.

B.2 Los que abrimos esta Primera Sesión de Trabajo, debemos apuntar los cambios y las tendencias más destacables en los dos temas de este Encuentro; correspondiéndome el de la Planificación en Economías de Mercado y al doctor Bernardo Kliskberg, el de la Gestión Pública. Lo ideal sería presentar aquí algunos aportes recientes de nuestras Instituciones, respectivamente el

b/ Palabras del Director General del ILPES, Dr. Alfredo Costa-Filho, en la Sesión de Trabajo inicial del I ENCUENTRO LATINOAMERICANO SOBRE PLANIFICACION ECONOMICA Y GESTION PUBLICA, Buenos Aires, 23 de septiembre de 1987.

ILPES y el CLAD, en los temas establecidos así como anticipar - desde nuestros puntos de vista -, las percepciones que tenemos sobre las demás Sesiones de Trabajo. Ciertamente esta Primera Sesión se prestaría para enfatizar el carácter unitario e integrado de la Agenda propuesta. De mi parte no lo podré hacer, por razones de brevedad; me limitaré al tema mismo de la planificación y, al final, haré una breve referencia a su integración con la Gestión y a su Enseñanza, temas que serán debatidos en las sesiones siguientes de este Encuentro.

Primera Parte:

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA PLANIFICACION

B.3 Una especie de teorema subyace aquí, que se resume en tres grandes proposiciones: un casi-postulado: "La Planificación es Necesaria en las Economías de Mercado"; una hipótesis: "En esas Economías la Planificación Continúa Mal" y una tesis: "Si no se Implanta una Planificación Mejor tampoco se Controlará la Calidad del Desarrollo Futuro". Por cierto, la fuente en que se inspiran las tres proposiciones es América Latina y el Caribe, cuyos 34 países constituyen una clara unidad geográfica, pero no un todo homogéneo para la reflexión sobre el desarrollo. En otros documentos, el ILPES ha tratado las particularidades de la planificación en la región, razón por la cual me limito a referirlas en términos más generales. Tampoco trataré del desempeño de los Organismos Nacionales de Planificación o de la red institucional que, en cada país, tiene a su cargo las tareas de planificar. Debo añadir también que el ILPES está seguro de la importancia

de su trabajo en el pasado y si hoy asume una postura de revisión teórica y metodológica de la Planificación, esto se debe a su certeza de que los tiempos y los problemas del desarrollo han cambiado.

B.4 En rigor, como sabemos, los postulados dispensan demostraciones ... pero como la necesidad de planificar en economías de mercado es un asunto altamente polémico, lo he precedido de un "casi". Recuérdese que desde los extremos del espectro ideológico suelen provenir las más duras críticas a esta necesidad: de un lado, en los casos en que se postula la imposibilidad de planificar sin un control centralizado de los medios de producción; desde el opuesto, cuando se arremete contra cualquier regulación orientadora del desarrollo, privilegiando el sistema de precios como instrumento solvente, tanto para promoverlo como para conducirlo. La realidad no parece favorecer ni a una ni a otra de ambas posturas.

B.5 Múltiples argumentos pueden ser expuestos para abonar la necesidad de planificación en economías de mercado y entre ellos los siguientes. Un primero, práctico: coexisten en nuestras sociedades distintas formas de propiedad: estatal, privada, cooperativa, transnacional, además de algunas formas mixtas; cada una responde a designios propios que ameritan algún esfuerzo de coordinación a nivel de la sociedad como un todo. El segundo, teórico: se sabe que las ofertas y demandas efectivas jamás coordinan automáticamente a largo plazo y así, en esa perspectiva, las economías de mercado exigen algún liderazgo político como gran elemento orientador. Un tercero, técnico (y de importancia más contemporánea) actualmente los

sistemas de precios relativos orientan mal la asignación de recursos, por las siguientes razones. Estructuralmente, porque los afecta el desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías. Coyunturalmente, porque padecen a la vez de una doble inestabilidad: desde afuera, sufren la fluctuación de las tasas de cambio a partir de 1973 y, posteriormente, las maniobras con las tasas de interés y con los precios de los productos básicos; desde adentro, porque la aceleración inflacionaria en gran parte de la región distorsiona, de manera desigual, la formación de los precios. Un cuarto, táctico: los propios organismos internacionales de cooperación económica han sido renuentes a apoyar a países desprovistos de programas, más o menos detallados, sobre el uso de los recursos que ellos canalizan. Un quinto, estratégico: un plan, que indicara adecuadamente alternativas viables de desarrollo futuro, podría constituirse en un vital instrumento para movilizar las energías disponibles en un país, y orientar mejor su inserción en la economía mundial del futuro. Un sexto y último, lógico: la nueva dinámica económica tiende a pulverizar la división internacional del trabajo y se hace acompañar de una "explosión de especialidades"; crece así, en nuestras sociedades ultradiversificadas, la necesidad de un esfuerzo colectivo de selección, articulación y coherencia de sus objetivos e instrumentos de desarrollo.

B.6 Examinemos ahora la proposición que he designado como "nuestra hipótesis": pese a su necesidad, "la planificación continúa mal". Al respecto, habría un sinnúmero de indicadores de los cuales, una vez más, tomaré solamente algunos. Un primero, de carácter empírico: se viene

registrando poca correlación entre el desarrollo concreto y sus correspondientes planes nacionales. Un segundo, de análisis histórico reciente: la planificación anduvo mal en los 70s, mientras se divulgaba la idea de que la captación de ahorros externos "baratos" atendía por sí sola las necesidades esenciales sobre el ritmo y sobre la calidad del desarrollo; y, contradictoriamente, cuando en los 80s debiera ser irremplazable, continúa postergada, delante de una clara preferencia de los gobiernos por las políticas de corto plazo, donde se termina por privilegiar siempre las variables financieras por sobre las variables reales. Un tercero, metodológico: en su gran ímpetu cuantificador, la planificación continúa mutilando a la realidad para que quepa en modelos que ofrezcan la fantasiosa sensación de que la realidad misma está bajo control. Un cuarto, de contenido sociológico: continúa cierta tendencia a "fetichizar" el Estado como el gran protagonista del desarrollo, mientras que en las economías de mercado, la iniciativa empresarial jamás debería ser omitida. Un quinto indicador, más bien utópico: muchos planes continúan exagerando los cambios que pueden ayudar a introducir, tanto porque sobrevaloran la solidaridad entre los agentes sociales concretos, como porque postulan no rara vez, transformaciones no admitidas por las fuerzas que, en cada caso, detentan, hegemonícamente, el poder. Un sexto, con algún buen humor podríamos considerar de tipo "térnico": en pleno "calor" de la crisis actual muchos planificadores continúan ofreciendo como solución "congelar" los problemas en un minucioso "documento del plan"; en cuyo caso, mientras se escribe el documento... los demás agentes sociales escriben la Historia.

Otros dos indicadores son más bien del entorno en el cual se inserta la planificación. Un séptimo, de carácter ético: cualquier plan suele ser encarado sospechosamente por quien pretende ejercer alguna modalidad de presión ad-hoc sobre la asignación de recursos públicos; en esta perspectiva, aún el plan más tradicional puede ser resistido como un factor que impide o dificulta un manejo inadecuado o improvisado de los recursos. Un octavo, de carácter doctrinario: la planificación también va mal, porque se sumerge en una nueva ola neoliberal que, producida en los países más desarrollados, reflota - tanto en el debate académico como en los gobiernos del III Mundo - las tesis que sostienen la necesidad de "desreglamentación" y que exaltan las virtudes de un Estado anémico.

B.7 Finalmente, arribamos a la tesis: "si no practicamos una planificación mejor, renunciemos a controlar la calidad del desarrollo en nuestras economías de mercado". Me propongo abordarla según tres órdenes de ideas: inicialmente, llamando la atención hacia la dinámica económica actual que es - a nuestro juicio - "sui-generis"; a continuación, puntualizando algunas nuevas percepciones que deberían ser incorporadas al análisis y a la orientación del desarrollo en nuestras economías de mercado; y, por último, esbozando los principales requisitos que debería cumplir una nueva planificación.

B.8 Una Nueva Dinámica Económica - Estamos dentro de un nuevo torbellino de la Historia y no basta con decir que la Historia se acelera; hace por lo menos dos siglos que su aceleración viene creciendo. Se trata de un fenómeno más reciente, cuyos factores detonantes se dispersan por esta II Postguerra. Por su complejidad y transcendencia, no cabe por cierto caracterizarla en los exíguos límites de esta exposición; sin embargo, algunas de sus peculiaridades son esenciales para los temas que aquí tratamos: planificación y gestión pública. Dos fenómenos distintos pero articulados entre sí, deben ser señalados. Uno, el cambio de funcionalidad de la acumulación de conocimiento científico y tecnológico: jamás en la Historia, ha sido tan estrecho su vínculo con la producción, si se la toma a escala mundial. Dos, que simultáneamente se alteró la estrategia básica de producción y comercio en las empresas que operan a esta escala. El primer fenómeno aumentó la ponderación de los "insumos de conocimiento" en las funciones de producción; el segundo se tradujo en un cambio acelerado de procesos y productos (para maximizar las ganancias) y en el control de los mercados y de las innovaciones tecnológicas (para minimizar los riesgos).

B.9 Ambos fenómenos, que se irradian desde los principales países desarrollados, están produciendo una acentuada dispersión en la división internacional del trabajo, con una innegable "explosión de especializaciones". Transnacionalización de la producción, revolución en las tecnologías de información, polarización de bloques de poder a escala mundial, nuevo patrón de competencia entre los propios países desarrollados, internacionalización de las comunicaciones, mayor y más asimétrica

interdependencia entre los distintos países, una articulación distinta entre las diferentes esferas mundiales del capital (productivo, comercial y financiero), y el agotamiento del marco multilateral de regulación de la economía global, son otras tantas faces de esta nueva dinámica, sobre las cuales no me extenderé. Como conclusión de esta parte quiero sólo destacar dos grupos de consideraciones. Primero; con la diversificación frenética de productos y procesos productivos - acompañada de una natural diversificación en la especialización del trabajo - se tornaron mucho más complejas nuestras sociedades y, por ende, sus procesos de desarrollo. Esto es verdad, tanto porque se multiplican las células y los grupos funcionales que constituyen el tejido social, como porque se torna más imbricada y recurrente la trama de sus interrelaciones. En esta perspectiva, la orientación del nuevo desarrollo implica el uso de técnicas de análisis y predicción mucho más potentes que las tradicionalmente practicadas en esta región. Segundo, esa misma diversificación disocia, en el espejo de la Historia, las imágenes virtuales del futuro de los meros reflejos de hechos del pasado. En otros términos: el presente pierde sentido como centro de simetría entre el tiempo pasado y el futuro. En consecuencia, la orientación del desarrollo a largo plazo se confronta con nuevas categorías de incertidumbre, que tampoco recogen cabalmente los modelos de planificación practicados hasta ahora, a despecho del innegable progreso que ellos han tenido.

B.10 El Requerimiento de Nuevas Percepciones - La planificación y la gestión pública en los años venideros serán muy afectadas, a nuestro juicio, por esos cambios históricos. De partida, cumple renovar la aproximación teórica al desarrollo, que continúa impregnado de la noción de equilibrio y asentado

sobre una fuerte tradición determinística. La nueva dinámica - de este final de Siglo XX y de los comienzos del próximo - exige que se encare el desarrollo como un proceso abierto y de alta complejidad, con una estructura divergente e intrínsecamente inestable. Para la predicción, muchas series de tiempo pierden así su funcionalidad ... y detrás de ellas pierden fuerza las escuelas que buscaban leyes rígidas o de regularidades estocásticas para explicar el cambio social. La creatividad del hombre, más asociada al aparato productivo internacional, hace que el "mañana" sea cada vez más distinto del "ayer". Por otro lado, en las sociedades más complejas, se multiplicarán las explicaciones de sus propias realidades y sus Gobiernos se verán forzados a recoger esta multiplicidad; les será cada vez más difícil imponer hegemonícamente su propia visión como "la visión correcta". Esta relativización del saber exigirá también nuevos conceptos de "control social": este, por un lado, tendrá que ser altamente dinámico (pues ya no hay duda: "lo que no cambia se degrada") y por otro lado, convendrá que sea democrático y no conminativo (pues sería más fácil ejercerlo en sociedades que desarrollaran su potencial de autoregulación). Si planificar es preparar la toma de decisiones y si "tomar decisiones" implica siempre un ejercicio de poder, la nueva planificación será necesariamente concebida y ejercitada en situaciones de poder compartido. La concertación entre agentes sociales - ya defendible por razones éticas - sería también técnicamente imprescindible, en la conformación de las grandes decisiones colectivas.

B.11 Se Impone Reformular la Planificación - El ILPES viene insistiendo desde hace algún tiempo - que, en nuestras economías la antítesis de planificación "no es el mercado", sino más bien, "la indiferencia ante el futuro". En el límite, esto puede ser así interpretado: en cualquier horizonte temporal futuro, basta con que un camino viable de desarrollo sea preferido, por un agente social con respecto a otros ... y estará allí presente la necesidad de planificar. Pero bajando a un nivel más concreto, concluiré esta parte meramente puntualizando algunas peculiaridades que, a nuestro juicio, debería tener una nueva planificación, a partir de esta segunda mitad de los años 80.

- Punto A - Desde luego, debe garantizar coherencia a la actividad interna del Sector Público y, al mismo tiempo, reducir la incertidumbre de todos los agentes sociales respecto del futuro (especialmente del sector empresarial que decide la asignación de capital en las tres esferas: productivo, comercial y financiera);
- B - Necesita contemplar escenarios alternativos, sobre las posibilidades del desarrollo, proceso este que se sabe esencialmente inestable y divergente;
- C - En asociación con ello, debe emplear técnicas que preparen ágilmente decisiones en cada nueva situación real del desarrollo económico social (estuviera o no prevista);
- D - Impone que se aparte de su tendencia determinística, especialmente incorporando lo "cualitativo", y de su tradición autoritaria, valorando la cooperación y concertación entre los agentes sociales;
- E - No bastará "concertar" la ejecución: la planificación sólo tendrá sentido, si las distintas fuerzas que comparten el poder son consideradas desde su inicio. En este orden de ideas, los modelos de programación económica precisarán completarse con alguna consideración explícita de variables sociales y políticas.

- F - Precisaría ser selectiva y clarificar las opciones viables de movilización de recursos (productivos, comerciales y financieros, tanto internos como externos) más decisivas para acercar la sociedad a sus principales objetivos de desarrollo;
- G - Es imprescindible que sea absolutamente pragmática (sin ser pedestre), apoyando el tratamiento y la solución de los problemas más inmediatos del desarrollo. Productividad-salarios - ganancias, despuntan como una trilogía muy concreta de variables que jamás se debiera omitir en la orientación concertada de las economías de mercado.
- H. De ningún modo, la planificación debiera constituirse en un ejercicio básicamente formal, - convertida en una mera técnica de captación y manipulación de informaciones-divorciándose de alguna interpretación explícita de la dinámica social que pretenda, de algún modo, afectar. En el pasado reciente, esta separación entre su contenido socioeconómico y su propuesta formal de producción de decisiones, viene siendo una de las fallas que cabe superar.
- I - Convendría que se reservara un tratamiento especial para los programas de mayor relevancia social y de apoyo a las capas más débiles y no organizadas de la sociedad, para lo cual sería saludable acercarse, en particular, a la labor desempeñada por Organismos No-Gubernamentales; la planificación debería perfeccionar técnicas que ayudaran a elevar su nivel de organización social y de significación económica;
- J - También, conforme hace tiempo viene insistiendo el ILPES, los esfuerzos de planificación del desarrollo en la región tendrían que contener una solución viable y duradera del endeudamiento externo, tema que se articula con diferentes aspectos de las relaciones de la región con el resto del mundo. Perseguir más y mejor desarrollo sin una solución adecuada de este problema básico parece hoy altamente utópico.
- K - Por fin, sería imperdonable que prosiguieran los vacíos entre las propuestas de planificación y orientación del desarrollo a largo plazo y tres líneas de decisiones gubernamentales corrientes: la que se refiere a la asignación de los recursos públicos; la que apunta a la articulación coherente de las diferentes políticas instrumentales de corto plazo y, en particular, las que hacen a la gestión pública propiamente dicha. Pero este último, es el tema de mis palabras finales.

Segunda Parte:

EL ACERCAMIENTO A LA GESTION PUBLICA Y LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

B.12 En esta última parte - mucho más breve que la anterior - quiero señalar algunos aspectos de las relaciones entre planificación y gestión pública y señalar unas pocas sugerencias sobre la formación futura de cuadros técnicos, temas que serán tratados con detalle en las próximas sesiones de este Encuentro.

B.13 Respecto al primer aspecto, no cabe duda que planificación y gestión pública se han ignorado mutuamente en el pasado. Las culpas están de ambos lados - probablemente más del lado de la planificación - pero no se trata de transformar este Encuentro en un ritual colectivo para exorcizarlas. Quiero referirme si, a algunos equívocos que probablemente hayamos cometido ambos - planificadores y administradores - por el hecho (además irremovible) de trabajar con ciertas tradiciones metodológicas frecuentes en las ciencias sociales. Algunos, con una visión utópica del Estado han practicado un mecanicismo estricto, tomando la organización burocrática como un paradigma weberiano de racionalidad. Otros, han exagerado las analogías entre sus campos de especialidad y el mundo orgánico y se ha asimilado la sociedad al concepto de un cuerpo homeostático; de nuestra parte, se ha insistido en el "plan como anti-azar" y de la parte de la gestión, se han buscado las leyes "determinantes" del comportamiento burocrático. También, cuantos fueron - de uno y otro lado - los que deglutieron la teoría de sistemas y - a veces - digeriéndolas mal, abusaron de sus conceptos en similitudes forzadas entre

fenómenos naturales y los fenómenos mucho más complejos de la realidad sociopolítica.

B.14 Sobre cualesquiera de esas rutas, unos y otros hemos ciertamente contribuido a que los temas de planificación y de gestión pública fuesen omitidos - o poco privilegiados - en la agenda del debate político. Esta parece ser una mancha común en las páginas de nuestras dos historias. Sin embargo, no se justifica que permanezca: ayudando a racionalizar el proceso de decisiones públicas (lo que deberíamos hacer los planificadores) o concibiendo y operando la propia organización del aparato estatal (lo que hacen los administradores), nuestras propuestas jamás tendrían que haber omitido las relaciones de poder, en las sociedades donde hemos trabajado.

B.15 En el presente, hay una serie de circunstancias que nos aproximan y entre ellas la propia reflexión de autocrítica y renovación que estamos llevando a cabo en el ILPES y en el CIAD. De ambos lados, estamos convencidos de que planificación y gestión pública deben contribuir para elevar la Capacidad de Gobernar; asimismo, que solamente estamos entre los factores necesarios para elevarla, pero no entre los factores suficientes. La dependencia externa (o la interdependencia asimétrica); los problemas económicos y sociales internos, acumulados decenio tras decenio y el progreso alcanzado en la relación entre nuestros Estados y nuestras sociedades, son factores más decisivos que un pacto de cohesión entre planificadores y administradores. Al mismo tiempo, comprendemos que este pacto puede ayudar a eliminar al menos una parte de la ineficiencia relativa de nuestros Estados.

B.16 Con miras al futuro, me parece de vital importancia que hayamos acordado que hay similitudes entre nuestras labores, de las cuales destaco sólo algunas. Una, el reconocer que lidiamos con instituciones humanas, por lo tanto con fuertes déficits de información y con fenómenos donde no son suprimibles las fuerzas de tensión y de conflicto. Dos, que por debajo de la solicitud genérica de mayor eficiencia del Estado, debemos deslindar las demandas específicas de agentes sociales concretos como, entre otros, empresarios privados, sindicatos, organismos no-gubernamentales y capas de población poco o no organizadas. Tres, que en nuestras economías mixtas, cuando operamos desde el aparato estatal, incidimos sobre fenómenos de dinámica social más complejos que los que afronta una empresa privada y que, sin embargo, siempre dispondremos de un poder de intervención más limitado que el de sus directivos; por ello, la mera comparación mecánica de indicadores de eficiencia entre los sectores gubernamental y privado padece de una debilidad intrínseca: el de medir con una falsa unidad común, magnitudes que son fundamentalmente distintas. Cuatro, estamos convencidos de que - en los próximos años - tanto planificadores como administradores públicos tendrán que trabajar en condiciones de extrema austeridad fiscal; la limitación de recursos pesará como una espada de Dámocles sobre todas nuestras propuestas futuras, que busquen elevar la Capacidad de Gobernar. Por fin, cinco, reconocemos que todos nosotros operamos en un campo de fuerzas polarizado por relaciones concretas de poder y que nuestras labores estarán muy condicionadas por el espacio abierto a la participación ciudadana. De hecho, este último consenso nos llevó a proponer juntos, como elemento galvanizador de este Encuentro, el tema de la "La Democracia frente al Reto del Estado Eficiente".

B.17 Con mis palabras de cierre quiero tocar, aunque sea apenas tangencialmente, el último tema de este Encuentro, relacionado con la Formación de los Planificadores y Administradores Públicos. Deseo sólo plantear dos órdenes de brevísimas sugerencias. En primer lugar, que parece conveniente dar mayor énfasis al cálculo decisional estratégico y a la gestión estratégica: esto implica formar especialistas casi obsecados por el largo plazo pero, al mismo tiempo, con una mentalidad favorable a tratar el cambio social acelerado y no sólo preparada para analizar la permanencia y el equilibrio. Es necesario que también tengan capacidad para actuar con solvencia y agilidad ante las sorpresas que nos lleguen desde el entorno externo de nuestras economías.

B.18 En segundo lugar, quisiera remarcar que algunos aspectos de la formación futura de planificadores y administradores públicos presentarán obvias similitudes con la formación necesaria del ciudadano del futuro. Uno habrá que adaptarlo profesionalmente al cambio estructural que se está produciendo en lo económico y en lo social, lo que involucra asentar toda la educación futura sobre un nuevo realismo. Dos, habría que enfatizar la formación de un nuevo hombre, atento al cambio, apto a vivirlo y capaz de coexistir con la transformación social permanente sin perder su propia identidad. Tres, sería importante adiestrarlo para el ejercicio combinado de nuevas racionalidades - a veces técnica, a veces política - pero insistiendo simultánea y permanentemente en la prevalencia de los valores morales básicos. Cuatro, sería deseable poder reeducarlo para una convivencia social que privilegiará la cooperación y la solidaridad por

sobre la competencia y el conflicto y para una actuación política, en la cual pueda expresar conscientemente su voluntad en ese indefinido espacio que se abrirá entre la inercia y las herencias del pasado y las innovaciones e incertidumbres del futuro. Por último, cinco, sería ideal que pudiera reivindicar la modernización, pero acompañada de una adecuada combinación de libertad y de justicia; lo que exigiría ofrecerle condiciones para una formación cívica que hiciera de cada uno, un defensor conciente de la soberanía y de la identidad cultural de nuestros pueblos.

(I/EWTRC)