



# mundosplurales

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 2, Número 1 - mayo 2015



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 2, Número 1, mayo 2015

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

**Comité Editorial**

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

**Comité Asesor Internacional**

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

**Cuidado de la edición:** Verónica Puruncajas

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:**

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2015

1ª. edición: mayo 2015



# **mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 2, Número 1 - mayo 2015

## **Índice**

Introducción ..... 5-6

## **Artículos**

---

**El ILPES de Prebisch** ..... 9-44  
Rolando Franco

**Libertad, Equidad, Igualdad y Desarrollo** ..... 45-53  
William F. Waters

**Lecturas normativo-experienciales y prácticas pedagógicas plurales  
sobre inclusión académica** ..... 55-76  
Dora Inés Munévar M.

**Camponesas, feminismos e lutas atuais: resistência e potência  
na construção de epistemologias do Sul** ..... 77-102  
Márcia Maria Tait Lima

## **Diálogo**

---

**La política y las políticas en Latinoamérica: importancia de un modelo  
de Análisis Regional**  
**Diálogo con Pedro Medellín** ..... 105-115  
Vanessa Montenegro, Tania Zabala, Juan Diego Izquierdo, Edgar Alberto Zamora

## **Reseñas**

---

**Tomo I: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de la población  
ecuatoriana de cero a 59 años, ENSANUT-ECU 2012**  
**Por Freire, Wilma et al.** ..... 119-121  
Daniel López-Cevallos

<b>ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE: Lograr la calidad para todos</b>	
<b>Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/2014. UNESCO.....</b>	<b>122-124</b>
Verónica Puruncajas	
Política editorial.....	125-130

# El ILPES de Prebisch\*

## *Prebisch's ILPES*

Rolando Franco\*\*



### Resumen

En este artículo se analiza la primera década de existencia del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Si bien podría sostenerse que toda la historia del Instituto, y de la CEPAL, estuvieron marcadas por la figura de Raúl Prebisch, ello es más cierto todavía en el mencionado periodo, que va desde julio de 1962 hasta enero de 1973, durante el cual ejerció la función de Director General. La historia del ILPES se configuró de la mano de Raúl Prebisch, y es en el recorrido de este nexo que se visualiza cómo fueron cambiando las condiciones iniciales, las alianzas, los actores, los compromisos que sumados a una continua crisis de dirección desencadenaron una serie de eventos que repercutieron en la edificación de este organismo.

**Palabras claves:** Crisis, historia, ILPES, funciones, Prebisch.

### Abstract

This article analyzes the first decade of the Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES). Although it can be argued that the entire history of the Institute and that of ECLAC were framed by the figure of Raul Prebisch, this is particularly true for the period from July 1962 to January 1973 when he was Director General. The history of ILPES was shaped by the hand of Raul Prebisch, and in reviewing this connection it is possible to visualize changes in the initial conditions, alliances, actors, and compromises that together with a continuous leadership crisis produced a series of events that affected the construction of this organization.

**Keys words:** Crisis, history, ILPES, functions, Prebisch.

---

\* Artículo invitado.

\*\* Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y del Panorama Social de América Latina (CEPAL). También fue Director de la Oficina del ILPES para Centroamérica y Panamá.

## Introducción

Este trabajo es parte de un proyecto sobre *Historia de organismos internacionales*, del cual se han publicado algunos productos (Franco 2007, 2013) y hay otros en proceso de publicación. En esta ocasión se analiza el primer decenio de vida del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), y en el título se menciona a Prebisch. Si bien podría sostenerse que su figura ha marcado toda la historia del Instituto, incluyendo su creación, ello es especialmente cierto en ese periodo durante el cual también ejerció como su Director General.

El Instituto fue creado en un momento político internacional peculiar, marcado por el gobierno de Kennedy, la Conferencia de Punta del Este y el surgimiento de la Alianza para el Progreso (Franco, 2013), en el cual se dio un acercamiento entre el Gobierno americano, el Sistema Interamericano y las Naciones Unidas, que permitió esfuerzos conjuntos en pro del desarrollo latinoamericano. Sorprendentemente marcados –en un principio– por la fe en la planeación. Se hablaba de ella en América Latina ya antes de los años sesenta. Incluso la CEPAL –alma mater del ILPES– trabajaba en “programación”, término con el que se buscaba evitar las reminiscencias soviéticas de esa actividad. Pero con el Instituto la “planificación” viviría un periodo de cierto auge.

Este texto se centrará solo en algunos hilos de la densa trama que conforma cualquier organización de importancia. Se intentará apreciar, cronológicamente, cómo fueron cambiando las condiciones iniciales, se rompieron alianzas, cambiaron los actores; hubo crisis de dirección, y no se concretaron compromisos asumidos, por ejemplo, el que los gobiernos asumirían el financiamiento del Instituto. Cambió el balance político en el centro, y también en la región, y muy especialmente en el país sede, lo que condicionaría mucho lo que acaecía en el Instituto. En lo que sigue se dejará de lado el análisis de los productos académicos generados en el ILPES, que es tema de otro trabajo (Franco, 2015).

## La creación del ILPES

La idea de establecer un *instituto autónomo “bajo la égida de la CEPAL”* fue, de algún modo, casual. Paul Hoffman<sup>1</sup>, Director del Fondo Especial de las Naciones Unidas visitó la CEPAL, le interesó el tipo de trabajo que allí se hacía y, posteriormente, ofreció a Prebisch los recursos para crear un Instituto dedicado a la

1 Hoffman había sido Director del Plan Marshall en Europa, posteriormente fue embajador de su país en Naciones Unidas, y asumió más tarde la Dirección General del Fondo Especial de Naciones Unidas. En tal carácter apoyo el surgimiento del ILPES y de otros institutos de planificación para Asia y África.

planificación [...]” (Entrevista en Magariños, 1991:152). Se confiaba en que, al terminar el periodo de 5 años en que el Fondo lo apoyaría, el organismo creado sería dirigido y *mantenido* por los gobiernos latinoamericanos (Resolución 199 (IX) de la CEPAL<sup>2</sup>). Entretanto, sería financiado básicamente por el Fondo Especial de Naciones Unidas (posteriormente llamado PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo. El denominado Proyecto ILPES de dicho Fondo tuvo –pese a lo mencionado antes– tres fases, la ya mencionada de 5 años y dos siguientes de 4 y 3 años. Esta última estaría vigente al momento de la renuncia de Prebisch a la Dirección General del Instituto.

### **Críticas a la creación del Instituto**

No todos consideraban conveniente que surgiera un nuevo organismo. Parte del personal del Fondo Especial creía que había mejores destinos para los recursos que se comprometerían. En la CEPAL pensaban que se reduciría la importancia de la Secretaría de la CEPAL, porque perdería funciones y personal que migraría al nuevo Instituto.

Existían también discrepancias respecto al papel de los gobiernos, que contribuirían con su voto a la creación del Instituto, pero no aportarían recursos. Unos entendían que el Instituto era *propiedad* de los países, y por ello esperaban tener una injerencia relevante, sobre todo en la designación de las autoridades. Otros discrepaban con los criterios propuestos para la composición del Consejo Directivo del Instituto y para la elección de sus miembros. También se objetaba la manera de designar al Director General, y que dicho cargo tuviera un nivel idéntico (o superior) al del Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Hubo dos propuestas sobre la composición del Consejo Directivo: que lo integraran solo representantes de gobiernos, o que incluyera también a funcionarios de organismos internacionales.

Zanjó la discusión el Dr. Prebisch<sup>3</sup>. En su alocución destacó que se requería una *transformación estructural de América Latina*. El dilema era que “o se cuenta con recursos internacionales para elevar la capitalización y absorber la tecnología contemporánea, o será necesario *imponer formas drásticas de capitalización y compresión del consumo, y de su crecimiento, lo que suele acarrear muy grandes sacrificios*

2 Aprobada el 13 mayo 1961, en el IX Periodo de Sesiones, realizado en Santiago de Chile (E/3486/Rev.2, E/CN.12/573/Rev. 1).

3 Exposición de Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, el 14 de febrero de 1962, en la Primera Sesión de Trabajo. Santiago de Chile, 8º Periodo de Sesiones, 14-16 de febrero de 1962 (Documento informativo No. 7).

*políticos y sociales*, antes de alcanzar el nivel de productividad e ingreso de los países ya desarrollados”. Por ello consideraba positivo el compromiso del Fondo Especial de suministrar fondos necesarios por un período de *cinco años*.

Afirmó que el Instituto desempeñaría funciones que hasta ese momento estaban a cargo de la Secretaría de la CEPAL, la que, para cumplirlas, había tenido que debilitar o abandonar tareas de investigación para atender las peticiones de los gobiernos, al punto que debió dismantelar la División de Desarrollo Económico<sup>4</sup>. Con la creación del Instituto la Secretaría podría retomar su tradición de análisis. Afirmó, asimismo, que el Instituto no implicaba separar las funciones de investigación, a cargo de la CEPAL, de aquellas de capacitación y asesoría en planificación, que serían de su responsabilidad. Consideraba que no era bueno que hubiera dedicación exclusiva de los funcionarios a una sola tarea.

En cuanto a la composición del Consejo Directivo del Instituto entendía que había *razones fundamentales* para incorporar a representantes de organismos internacionales. El BID había estado interesado en asumir actividades, por ejemplo, en elaboración de proyectos, pero al saber de la creación del Instituto, buscó evitar la dispersión de esfuerzos, y quiso asociarse con el nuevo centro, aportándole recursos y becas. La OEA, responsable de la evaluación de los planes de desarrollo, hizo algo similar. Prebisch informó que él ya se había “comprometido” a incluir a esas entidades en el Consejo Directivo, “porque estoy convencido de la necesidad de que ellas estén asociadas a nuestras actividades”. “Hasta ahí puedo llegar”, afirmó.

También se había considerado incluir a la Secretaría de la CEPAL para que representara (*sic*) a los organismos de asistencia técnica (Fondo Especial y Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, DOAT). Esta última financiaba los grupos asesores, y continuaría haciéndolo. El Fondo Especial aportaría parte sustancial de los recursos y proporcionaría fondos adicionales para atender las peticiones de servicios que los gobiernos formularan al Instituto. La Secretaría de la CEPAL sería la agencia de ejecución de los recursos proporcionados por Naciones Unidas<sup>5</sup>. Asimismo, había considerado conveniente que *el propio Instituto* estuviera representado en el Consejo Directivo por su Director General, con voz pero sin voto.

4 En realidad, la División de Desarrollo Económico fue “*desmantelada*” debido a la renuncia de su director Celso Furtado (y luego hicieron lo propio los funcionarios Alex Ganz, Juan Noyola, Regino Boti) cuando Prebisch decidió aceptar la presión del gobierno mexicano para que no se publicara un trabajo sobre la economía de dicho país, preparado por Furtado, Noyola, Soberón y Sunkel. Urquidi, que dirigía la subsección de CEPAL en México, renunció un año después, luego de publicar un número limitado de copias mimeográficas del mencionado trabajo (Dosman, 2010:361-363).

5 Posteriormente, el PNUD (continuador del Fondo Especial) haría notar su molestia por no haber sido incluido en el Comité Directivo (Balinski, 1973; Valdés, 1973). Su exclusión sin duda es sorprendente, dado que era el principal financiador. Pero más llamativo es que se haya demorado diez años en reclamar por ello. En cambio, el BID exigió su inclusión expresa desde la partida.

Mencionó que con la OEA y el BID había un acuerdo para trabajar en común, mediante el Comité Tripartito, en misiones conjuntas de asesoramiento, en que la CEPAL ejercería la responsabilidad ejecutiva, la que en el futuro pasaría al Instituto. Por ello –dijo– al planear la organización del Instituto, “procuré que las instituciones mencionadas tuvieran representación y responsabilidad plenas en su dirección”<sup>6</sup>.

En cuanto a la designación del Director General del Instituto argumentó que, al provenir la mayoría de los recursos regulares de las Naciones Unidas, “me pareció obvio” seguir las disposiciones de la Carta de este organismo, según la cual toda designación de personal tiene que ser hecha por su Secretario General. En cuanto a la alternativa de la elección por los gobiernos mencionó que, a su entender, estaba implícita en la resolución de la Comisión según la cual los *gobiernos latinoamericanos*, cuando así lo deseen, y *dentro del plazo de cinco años para el cual el Fondo Especial y el Banco conceden recursos*, hagan absolutamente propio el Instituto, *lo financien con sus recursos propios*, y designen su personal como lo consideren conveniente. Incluso, agregó, existe la esperanza por parte del Fondo Especial de que los gobiernos así procedan y sean ellos los que contribuyan a darle vida (financiera) al Instituto<sup>7</sup>.

Recordó, además, que las normas establecían que los aportes del Fondo Especial debían acompañarse de *contribuciones de los gobiernos*. Por ello se había preocupado de obtener recursos del BID. Como tuvo éxito en sus gestiones, *por ahora no existiría carga alguna para los gobiernos*. Insistió en que era perfectamente posible transformar al Instituto de *órgano autónomo* de Naciones Unidas, a organismo gubernamental. *Bastaba con financiarlo*.

## La Resolución 218(AC.50)

Finalmente, se aprobó la Resolución que disponía *crear el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social* (ILPES), cuyo órgano de gobierno sería el “Consejo Directivo integrado por once miembros de reconocida capacidad técnica elegidos por la CEPAL, de los cuales ocho deberán ser ciudadanos de otros tantos países latinoamericanos, y tres que procedan de las *organizaciones internacionales*

6 Cuando se creó la CEPAL, Estados Unidos había planteado que las actividades que cumpliría la Comisión ya las realizaba la Unión Panamericana, por lo que existiría una duplicación de esfuerzos. Los latinoamericanos defendieron la existencia de ambas instancias. En el Periodo de sesiones de 1951, en Ciudad de México, volvieron a aparecer las tesis favorables a la fusión (con el Consejo Interamericano Económico y Social –CIES– de la OEA) o de cierre de la CEPAL.

7 Durante la primera década y más allá, los gobiernos no asumieron en momento alguno el papel financiador mencionado por Prebisch. Por tanto no “liberarían” al PNUD (continuador del Fondo Especial) de la función de aportante principal, y en cada reunión le instarían a que la continuara ejerciendo.

que actúan en el campo económico y financiero de América Latina. Los once miembros [...] serán elegidos por dos años y podrán ser reelegidos [...]”. “El Director General del Instituto integrará el Consejo Directivo como miembro *ex officio*, con derecho a voz pero sin voto”.

Asimismo, disponía que se presentara a la CEPAL, con anterioridad al periodo de sesiones de 1966, una propuesta encaminada a asegurar la continuidad del Instituto, en cumplimiento de los objetivos mencionados en la Resolución 199(IX). Puede decirse entonces que, desde la partida, era claro que el *Fondo Especial no continuaría financiando el proyecto ILPES*. Esta interpretación se utilizaría posteriormente en los álgidos desencuentros entre el Instituto y el PNUD.

### **Resolución 220 (AC.52), la ‘carta de navegación’ del ILPES<sup>8</sup>**

Pero rápidamente fue necesario modificar la Resolución 218, en cuanto a la integración del Consejo Directivo, porque el BID reclamó que no se hubiera mencionado expresamente a los organismos [el propio BID, la OEA y la Secretaría de la CEPAL] que formarían parte del Consejo Directivo [y del Comité Consultivo]<sup>9</sup>.

En consecuencia, si bien la fecha de creación del ILPES fue el 16 de febrero de 1962, fue la Resolución 220(AC.52) la que sirvió de *carta de navegación* a lo largo de su historia (Balinski, 1973).

El 29 de abril de 1962 Prebisch firmó el contrato como Director General del ILPES, que sería efectivo desde el 1º de julio de ese año. En junio dimitió del Panel de Expertos de la Alianza para el Progreso.

### **Bases financieras del Instituto**

Los recursos procedían del Fondo Especial de Naciones Unidas que aportaba 3 068 500 dólares (que en 1967 se elevarían a 3 242 238 dólares), y de una contribución global del BID de 1 000 000 de dólares. El Gobierno de Chile, como país sede, aportaba 120 000 dólares en especie.

El plan de operaciones del Proyecto PNUD/ILPES establecía que su finalidad era *asistir en su fase inicial* al Instituto. Este debería presentar a la CEPAL, antes de su

8 Esta expresión fue utilizada originalmente por Balinski (1973).

9 El 5 de diciembre de 1961 el Directorio del Banco autorizó al Presidente a firmar dos contratos con el Fondo Especial y el Instituto de Planificación para el Desarrollo (*sic*), cuando se establezca, en el que se indicaba que *la contribución del BID estará sujeta a la participación de los representantes del Banco en el Comité (Consejo) Directivo y en el Comité Consultivo del Instituto*”.

periodo de sesiones de 1966, “una propuesta encaminada a asegurar la continuidad de las operaciones del Instituto”. Esto muestra, nuevamente, que el financiamiento del Fondo Especial estaba pensado *solo* para 5 años. En la práctica, no sería así. Por ello en lo que sigue se mencionan tres fases del Proyecto ILPES/Fondo Especial.

### Proyecto ILPES, Fase I (1° de julio de 1962 - 30 de junio de 1967)

Las áreas de actuación del Instituto serían capacitación, asesoría e investigación.

*Capacitación.* El 2 julio de 1962 comenzaron oficialmente las actividades del ILPES, con el Curso Central de 8 meses de duración, que tuvo 74 participantes de 19 países. Los alumnos eran en general economistas (54), ingenieros (11), agrónomos (3) y abogados (6), que se desempeñaban en el ámbito académico o en la función pública. Recibieron becas de Naciones Unidas, CIES/OEA o el BID. El Curso era una herencia del Programa de Entrenamiento en Problemas del Desarrollo Económico de la CEPAL, creado en 1952 por Jorge Ahumada, y reorganizado en 1960.

Se dictaban también cursos *intensivos* de tres meses de duración, fuera de la Sede, a solicitud de los gobiernos. Su objetivo era contribuir a mejorar el desempeño de los empleados públicos sin que debieran abandonar sus obligaciones funcionarias. El *pensum* incluía las materias básicas del Curso central, y conferencias sobre Desarrollo Económico que analizaban las peculiaridades del respectivo país.

Había, asimismo, cursos *especiales* en salud y educación, de tres meses de duración, dictados en Santiago, en colaboración con la Oficina Panamericana de la Salud, la UNESCO y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), según la temática.

*Asesoría.* Antes de firmarse este acuerdo ya funcionaban grupos asesores, mediante la cooperación CEPAL/DOAT/FAO. El convenio OEA/BID/CEPAL, de marzo de 1961, establecía que las asesorías en planificación serían realizadas por grupos asesores bajo la responsabilidad conjunta de las tres entidades. La dirección ejecutiva de los grupos asesores correspondía a la Secretaría de la CEPAL, que la transmitió al Instituto. En 1965, se creó la División de Servicios de Asesoría, para ampliar la capacidad de prestar asistencia técnica.

*Investigación.* En los primeros años esta área se dedicó a preparar material didáctico para los cursos. En especial se trató de mejorar las técnicas de planificación global con énfasis en el corto plazo. En 1963 se crearían una Sección de Planeamiento de la Educación y la División de Programación del Desarrollo Social, que dirigiría Medina Echavarría.

## Los primeros planes de desarrollo

En paralelo a lo que ocurría en el ILPES, diversos eventos iban cambiando el contexto regional en el cual se había producido su gestación. Algunos países, como Chile, estaban dispuestos a someter su Plan Nacional de Desarrollo al Panel de Expertos de la Alianza para el Progreso, como vía de obtener el financiamiento prometido. Brasil y Colombia fueron los siguientes. Esto era muy importante para el Instituto, una de cuyas funciones fundamentales era el asesoramiento a los gobiernos para dicha tarea.

Sin embargo, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos se oponía a la planificación y consideraba suficiente la disciplina fiscal y monetaria. El sector privado estaba de acuerdo. Por su lado, el Departamento de Estado se oponía al multilateralismo y consideraba irrelevante el Panel de Expertos. Asimismo, se produjeron cambios en el equipo de Kennedy, que se integró con menos personalidades favorables a la Alianza para el Progreso.

En noviembre de 1963, se creó el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso sería el organismo rector del programa de ayuda financiera y se encargaría de revisar los planes y proyectos que los países remitieran a los organismos de la Alianza. Dependía del Comité Interamericano Económico y Social (CIES).

Y el 22 de noviembre del mismo año, fue asesinado el Presidente Kennedy. Esto afectó notablemente a la Alianza para el Progreso (y, por ende, al Instituto), dado que el fallecido fue “reemplazado por un hombre [Lyndon B. Johnson] muy diferente”. “Pasada la primera época de entusiasmo [con la Alianza para el Progreso] todo quedó solo en buenos propósitos. Pero no todo debe atribuirse a los Estados Unidos. Los gobiernos latinoamericanos no siempre estuvieron dispuestos a realizar la gran reforma que habían prometido a pesar de los enormes esfuerzos de algunos países, de las organizaciones internacionales que habían participado en la empresa y de las personalidades que contribuyeron al funcionamiento de la Alianza” (Santa Cruz, 1988).

## Problemas interagenciales

### *Instituto Regional de Planeamiento Educativo*

En 1966 la Conferencia Interamericana de Ministros de Educación propuso crear el *Instituto Regional de Planeamiento Educativo*. La CEPAL y el Instituto reaccionaron con indignación, y pidieron explicaciones al Director General de la UNESCO [René Maheu]. Este argumentó que como consecuencia del éxito que había tenido el pro-

grama UNESCO/ILPES, deseaba que esa colaboración prosiguiera y se estrechara aún más, por lo cual había decidido la creación del nuevo organismo. Desde el ILPES se insistió en que la planificación debía ser *integrada*, y que los enfoques sectoriales tenían implicaciones desfavorables. Incluso se dijo que era reconocida la *insuficiencia de la acción* de los organismos sectoriales por la propia índole del sector educativo, que por su *atraso (sic)*, implicaba un desperdicio de esfuerzos (*sic*). Por ello, entendían necesario evitar la creación del nuevo Instituto y planteaban que se tomaran acciones ante el Gobierno de Chile (*sic*), en cuyo territorio se establecería el nuevo Instituto. Se aprecia en lo anterior la *soberbia* (sumada a la falta de tino) de los funcionarios de CEPAL e ILPES, que se consideraban legitimados a entrar en áreas de la “esfera de acción” de otros organismos internacionales, y sostener que las agencias especializadas (UNESCO, por ejemplo) no estarían en condiciones de actuar en su propio ámbito sectorial, sin contar con “su” guía *supuestamente* globalizadora. Por lo demás, lo que proponía la UNESCO era que, de la misma manera que el ILPES había organizado cursos de planeamiento educacional con el apoyo de técnicos de la UNESCO, su Instituto pudiera desarrollarlos en su propio ámbito, con apoyo de funcionarios del Instituto. Incluso, el Director General de UNESCO se comprometió a que antes de firmar el acuerdo con el Gobierno de Chile, conversaría con la CEPAL y el Instituto acerca de la participación que les correspondería en su organización y dirección.

No dejó de pasar su oportunidad el Presidente Herrera. Recordó que el BID había pensando en trabajar en programación de la educación, pero al crearse el ILPES, le pareció razonable entregar esas labores al Instituto. Sin embargo, en ningún momento pensó que el Instituto *delegara funciones (sic)* en organismos creados posteriormente. Esta actitud –agregó– podría llevar a que el Banco tuviera una recepción menos entusiasta a participar en la Fase II del Instituto. Lara respondió a la intempestiva acusación, indicando que jamás el ILPES había pensado en “delegar”, ni en estimular la iniciativa de la UNESCO, por cuanto –entendía– que *el enfoque sectorial es inútil (sic)*. Le preocupaba que distintas entidades internacionales operasen en América Latina de manera aislada y sin que fuera claro el efecto conjunto de su acción (*sic*). Medina Echavarría defendió su espacio afirmando que los problemas de la planificación educativa *deben seguir siendo temas del Instituto y muy en particular de la División de Programación del Desarrollo Social –que él dirigía–*, por cuanto son consustanciales a sus preocupaciones.

Balboa, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, afirmó que el ILPES podía trabajar los problemas del planeamiento educativo y, *junto con la CEPAL*, aspectos relacionados con la formación de mano de obra calificada. Lara, Director General Adjunto del Instituto, mencionó otro caso de “invasión”: la OIT, en su reunión en Ottawa, había estudiado la posibilidad de crear una Comisión de Planificación de

la Mano de Obra. Por ello el Instituto había reclamado y, en respuesta, el Director General de la OIT expresó su interés en actuar en ese campo con la CEPAL y el Instituto<sup>10</sup>.

### **Bloqueo de fondos del BID destinados al Instituto**

El representante de Brasil en el directorio del BID bloqueó el acceso del ILPES a los fondos que el Banco le había otorgado. Para entender este asunto conviene enlazarlo con una mención de Celso Furtado en uno de sus libros:

“Propuse en el ILPES que organizáramos un seminario para impulsar una relectura crítica de los textos clásicos de la CEPAL y me correspondió hacer la presentación [...] como introducción al debate. Desde Ginebra, Prebisch seguía atentamente nuestra actividad [...]. Nos envió un mensaje felicitándonos por el trabajo y con gran delicadeza solicitó que no se divulgara nada antes de su regreso a Santiago. Por primera vez nos reuníamos un grupo de economistas y sociólogos, para debatir la problemática del desarrollo-subdesarrollo, a partir de una serie de textos teóricos elaborados en la propia América Latina, compaginándolos con la experiencia vivida [...]. Yo era el único [...] que había participado en la redacción de los textos originales. Medina Echavarría había sido contemporáneo y había hecho algunas aportaciones críticas, los demás [...] se habían incorporado a la CEPAL a partir de mediados de los años 60. Nota al pie, en ese seminario, cuyas reuniones se realizaron los miércoles a partir del 3 de junio de 1964, participaron: Cristóbal Lara, Erik Calcagno, Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Cibotti, Norberto González, Benjamín Hopenhayn, Carlos Matus, Gonzalo Martner, José Medina Echavarría, Julio Melnick, Luis Ratinoff, Osvaldo Sunkel, Pedro Vuscovic y Francisco Weffort<sup>11</sup>.

Años después, Prebisch recordaba el origen del problema con Brasil y su participación en la solución del mismo:

“Los problemas del Instituto han surgido en mi ausencia, [cuando yo estaba] en Ginebra. [Se] planteó un problema político [...] cuando sobrevino la crisis de Goulart en Brasil. El Instituto [reclutó] *en masa (sic)* a economistas [y sociólogos] brasileños [...], la mayor parte de los cuales eran [profesionales] de primer orden. Pero el Instituto como organismo de las Naciones Unidas *no podía hacerlo; no podía recibir a un grupo de exiliados* por nobles y valiosas que fueran sus ideas y actitudes, [...] *crean-*

10 Como puede verse, ya estaba comenzando el reencuentro de ambas instituciones, que se expresaba en la reiteración de expresiones del tipo “la CEPAL y el Instituto”, con lo que aumentaba el riesgo de duplicación entre sus programas, que será destacado por varios críticos, en especial el PNUD en la etapa siguiente.

11 Furtado (1991). Esta cita me fue sujerida por Alfredo Erik Calcagno.

*do un serio problema político con un país que había prescindido de ellos (sic). Yo tuve que deshacer el entuerto. En un viaje al Brasil [...] el Ministro de Relaciones Exteriores me dio un almuerzo, en el que estuvo sentado a mi lado Roberto Campos, con quien mantengo una vieja amistad<sup>12</sup>, no obstante las posiciones muy dispares [que tenemos] frente a los problemas del desarrollo, pero [de quien] admiro su capacidad intelectual, su brillo. [Aproveché, la ocasión para hablarle] de que el Banco Interamericano, por intervención de su director brasileño, había parado la contribución al Instituto. Me dijo: ‘nosotros nos sentimos agraviados por la actitud del ILPES. El Instituto tomó una posición política al recoger [sic] a esas personas. Y además nos consta que gente del Instituto está preconizando [la conveniencia de] la empresa pública frente a la empresa privada. Es decir, están entrando al campo de las soluciones políticas y el Brasil no piensa así [...]. El Instituto no puede tener una posición militante’ [...]. Le dije: ‘Mire Roberto, todos estamos expuestos a cometer errores’. [Me contestó] ‘Sí, doctor Prebisch, pero cuando Ud. estaba al frente del Instituto estas cosas no pasaban [...]. Daré instrucciones a nuestro representante en el BID para que apoye al Instituto, con una condición: que usted me diga que va a volver al Instituto. Si usted no va a volver, no lo hago’. [...]. Todo el problema en el Banco Interamericano se suscitó a raíz de la presión del Brasil y [ella] se debió a los factores que he indicado<sup>13</sup>.*

## El síndrome del padre ausente

Prebisch era Director General del ILPES pero ejercía simultáneamente la Secretaría General de la UNCTAD, cargo que lo mantenía lejos de Santiago. Esto afectaba la cotidianeidad del Instituto. Sin embargo, decían sus colaboradores que “si bien estaba lejos, ejercía el mando a la distancia”. Para justificar su ausencia, alguno de sus subordinados argumentaba que el ILPES “le quedaba chico a Prebisch”, o que “no [podía] resistir el estar en el centro de las negociaciones comerciales internacionales, tema que siempre lo había apasionado”. Entendiendo esa vocación, cabe dudar de que fuera adecuado que retuviera la dirección del Instituto, en especial cuando “se quería controlar [...] todo lo que ocurría” en Santiago. Para quien tenía una larga experiencia en la conducción de instituciones no debía pasar desapercibido que conservar y no ejercer esa posición, implicaba que las personas que estaban al frente

12 Cuando Prebisch le conoció en 1951, “Campos tenía una orientación política incierta. Era un competidor natural de Celso Furtado y a Prebisch esa competencia le resultó interesante porque le permitía contar siempre con dos visiones contrapuestas sobre lo que sucedía en el Brasil. Durante la visita de Campos a Santiago, un año después, se estableció un programa conjunto CEPAL-BNDE, en Río, a la que se sumó Furtado como Director [Dosman, 2010:312].

13 Conversaciones de Prebisch con sus antiguos colaboradores, en una fecha posterior a 1973. La desgrabación impresa de la que dispuse no indica fecha.

del Instituto verían seriamente limitada su posibilidad de tomar decisiones porque ellas serían solo *ad referendum* de la verdadera decisión, que tomaría el jefe lejano. Ello afectaba, sin duda, el desempeño de la organización. En ausencia de Prebisch, dice uno de los encargados de los enlaces epistolares, el ILPES “se mecanizó y su último aporte creativo fue el libro *Discusiones sobre planificación*<sup>14</sup>. Después [el Instituto] estuvo muy metido con la cosa de Allende, por la influencia de los chilenos”.

Un argumento inverso para justificar la ausencia del “jefe” enfatizaba que la presencia de Prebisch en Nueva York y en Ginebra, al frente de una organización de la importancia que en ese momento tenía la UNCTAD, era provechosa para el ILPES porque se favorecía de los contactos directos de Prebisch con quienes allí tomaban decisiones que podían afectar al Instituto. Sin embargo, ello no solucionaba el mal ambiente que reinaba en Santiago. Podría haberse superado con un nuevo Director General, y la colaboración del “padre fundador” como intermediario ante la cúpula de la Organización, cuando se le solicitara.

### Esperando a Godot

Dice Dosman: “Las visitas de Raúl [Prebisch] a Santiago desde 1964 habían sido pocas y breves: a veces los representantes del ILPES iban al aeropuerto para informar y recibir instrucciones mientras Prebisch cambiaba de avión”. “A comienzos de 1965 Medina Echavarría ya se lamentaba en una carta dirigida a Prebisch: “su ausencia continuada aquí es deplorable” (APR-1965 23 de febrero, cit. por Dosman, 2010:486). Y el autor citado agrega: “En 1967 la falta de liderazgo en el ILPES ya era un tema común en Santiago” (Dosman, 2010:486).

“Cuando don Raúl deja la UNCTAD y opta por residir en Washington, [el personal del ILPES] sufrió un gran golpe. Estábamos siempre a la espera de que viniera y nos diera alguna dirección. [En su ausencia] el ILPES funcionaba a su propia deriva. Teníamos reuniones de directores y se conversaba sobre el programa, pero tal vez carecíamos de la visión de América Latina que tenía Prebisch, y de la perspectiva mundial que él estaba desarrollando en la UNCTAD” [Entrevista a Osvaldo Sunkel].

La sensación de frustración ante la postergación de las visitas anunciadas asoma reiteradamente en las comunicaciones de quienes le escriben a Prebisch desde Santiago. Uno le pide que trate de asistir a la reunión del Consejo Directivo en México porque su presencia es indispensable para el éxito de la reunión y porque, además, ello haría más patente “su indudable y permanente interés en el Instituto” [APR-1965, 9 de abril]. Prebisch contesta que tratará de asistir. Pero, a la semana

14 El libro es de 1966, y recoge las intervenciones de un seminario sobre planificación realizado en 1965, en Santiago de Chile. Me parece una afirmación equivocada. Hubo otras muchas publicaciones importantes.

siguiente, dice que le será imposible hacerlo porque tiene otra reunión”. El mismo corresponsal le recuerda que el Consejo Directivo será en Nueva York el 16-17 de diciembre “en la confianza que Ud. asistirá”. “Se necesita su presencia porque se tratarán los programas futuros del Instituto, [...] y se formularán las recomendaciones del Consejo sobre el futuro”. Termina disculpándose porque “abusé de su tiempo y de su paciencia. Debe ser resultado de su ausencia, que esta vez se hizo más larga de lo que todos quisiéramos” [APR-1965, octubre]. En otra ocasión, le preguntan: “¿Cuándo viene don Raúl? ¿Sigue en pie su venida para mayo?” [APR-1964, 4 mayo]. Otro funcionario dice: “acaso cuando llegue a Santiago” [podamos conversar]. “Deseo mucho verlo de nuevo y espero sus noticias sobre su próxima visita a Santiago” [APR-1965, 19 de mayo]. Otro miembro del equipo recuerda que tuvimos una “grata conversación telefónica [...]. Lástima que ella se debiera a una postergación de su próxima visita a Santiago” [APR-1965, 23 de junio]. Un director se disculpa por no estar en Santiago, cuando llegue Prebisch, y se justifica: “Postergamos mi partida en dos oportunidades, esperando su llegada, pero ya no tiene sentido otra postergación, pues la duración prevista [de un curso a realizarse en México] es de seis semanas y la especialidad se reduciría solo a tres” [APR-1965, 8 de julio]. Un estrecho colaborador le escribe: “Hace tanto que no nos vemos [...] que estoy empezando a pensar en Ud. más como un personaje de la noticia periodística que como persona de carne y hueso” [APR-1965, 24 septiembre]. El mismo recuerda, en otra ocasión: “Confío en que podamos hablar de estas cosas en sus visitas, que ya están demorando por demás, si me lo permite decir” [APR-1965, 7 de octubre]. En un cable de Viteri [UNCTAD] a Prebisch, se retransmite otro originado en ILPES: ‘Complacidos efectuar reunión Nueva York el [día] 16 *si ello asegura participación suya* y de Felipe Herrera’ [APR-1965, 7 de octubre]. Otro director anota: “Ojalá en su próxima visita podamos hablar de esto” [APR-1965, 11 octubre]. Le comunican que “Cleantho [de Paiva Leite] estará el día 8 en Washington y desde ahí se dirigirá a Nueva York para la reunión del Consejo Directivo, [...]. [Nosotros] proyectamos salir el domingo 12. De esa manera esperamos tener ocasión de hablar con usted *acerca de los muchos asuntos que en los últimos meses no hemos podido tratar*”. En carta de un director del ILPES a Iglesias se expresa el deseo de ver a Prebisch en diciembre en Nueva York. Se le indica que “es muy probable que Prebisch tenga que permanecer en Nueva York desde fines de noviembre hasta el 9 o 10 de diciembre, fecha en que posiblemente viaje a Santiago de Chile, regresando a Nueva York después de unos días a fin de participar en la reunión del Consejo Directivo del ILPES, a celebrarse aquí el 16-17 de diciembre”. Cabe anotar que esa reunión del Comité Directivo había sido cambiada a Nueva York porque Prebisch no podía viajar a Santiago [APR-1965, 22 noviembre].

## Financiamiento de la Fase II del Proyecto ILPES

### **IX Reunión del Consejo Directivo del ILPES (Santiago, 23 de febrero de 1967)**

En ella se analizó la preparación de la Fase II del Proyecto PNUD/ILPES. El documento de proyecto tendría un monto de 6,2 millones de dólares, y una duración de 4 años. Herrera anunció la continuidad del aporte del BID e incluso, su aumento a 1,4 millones de dólares, manteniendo así su participación porcentual. Lara destacó que 10 gobiernos se habían comprometido a realizar contribuciones por 352 000 dólares.

Monserrat (OEA) planteó expresar una renovada confianza en la labor del Instituto a fin de *desvirtuar la posición negativa que respecto a ella tienen ciertos sectores*. No aclaró cuáles eran. Pero las críticas arreciaban con el paso del tiempo.

Herrera (BID) trató varios temas: (a) Sugirió que la investigación realizada por el ILPES fuera más utilitaria. Consideraba que la producción de ideas nuevas había sido modesta, y que no se avanzaba en la *sincronización de las políticas monetarias con las de desarrollo*; (b) Consideraba injusto que el Instituto se pensara como el “único” centro que puede generar una doctrina del desarrollo latinoamericano, ignorando que había *un pensamiento en el BID, en el CIAP, y en organismos regionales de integración que tenían su propia perspectiva*. Consideraba conveniente que el pensamiento sobre desarrollo girase alrededor de polos diversos. Sugirió que el Instituto mantuviera contactos con esos otros centros y tomase en consideración sus planteos; (c) Recomendó, asimismo, que el Instituto tuviera una *actitud más agresiva, más comercial, en sus trabajos de asesoría, y que se proyectase a través de sus publicaciones*.

Finalmente, consideró necesario llamar la atención respecto a que, en Naciones Unidas y en los organismos regionales, había una actitud generalizada de *desconfianza* por la *duplicación o proliferación de iniciativas* en materia de *cooperación técnica regional*. Predominaba la sensación de que los *limitados recursos disponibles se diluían por demasiados canales*, sin una adecuada coordinación.

### **Misión Mason-Iglesias**

El directorio del Banco encargó a Edward Mason, decano de Economía de la Universidad de Harvard, Enrique Iglesias, miembro del Consejo Directivo del ILPES y Milton Messina, del BID, que evaluaran la Fase I.

Partieron afirmando que el Instituto entiende *de una manera heterodoxa* los problemas de América Latina, aunque ello no implicaba –dijeron– ausencia de espíritu crítico, de realismo, o de alto nivel científico. En capacitación, sugirieron distinguir entre cursos orientados a formar élites dedicadas a la investigación pura, de otros

dirigidos a la formación de ejecutivos de planificación de los bancos centrales, o de operadores económicos.

En cuanto al financiamiento recordaron que [si bien] *se prevé que los gobiernos latinoamericanos hagan contribuciones directas, no creemos que con esos fondos pueda financiar la totalidad, y ni siquiera una parte importante de los gastos del Instituto. Tratar de obtener que veinte gobiernos acuerden financiar un programa a largo plazo es a nuestro juicio [...] imposible.*

Consideraban que había que dotar al ILPES de una mayor continuidad, asegurándole [...] un *núcleo de personal permanente*, y un equipo de apoyo, con continuidad asegurada por varios años. La mejor solución sería [incorporarlos] *a la Secretaría de las Naciones Unidas*, lo que no es viable a corto plazo. Pero, el *PNUD podría financiar al núcleo básico, considerando al ILPES un proyecto continuo sui generis, y por fases de mayor duración.* El equipo de apoyo podría ser financiado por el DOAT, en *asesorías en planificación, y por el BID, en preinversión y proyectos*, por un periodo de 5 años.

Dado que cada proyecto requiere una contrapartida gubernamental, con aportes en efectivo, la Misión [sugirió] reconocer los aportes que efectúan los gobiernos en sueldos de los funcionarios que participan en los proyectos e incluso el pago de becas; los salarios de técnicos nacionales que actúan como contraparte del equipo de asesoría del ILPES en el terreno; los gastos locales de transporte y de secretaría; los costos de viajes a la sede del Instituto y los gastos de estadía del personal técnico; así como los salarios de los técnicos que realizan tareas colaborativas de investigación, etc. Otras actividades del Instituto deberían financiarse como *“venta de servicios”* a gobiernos e instituciones nacionales o internacionales.

### **La aprobación del nuevo financiamiento**

La aprobación de la Fase II (1º de julio de 1967-30 de junio de 1971) se concretó en dos actos. En Washington D. C., se firmaron los convenios relacionados con el aporte del BID al Instituto. En Nueva York se suscribió el plan de operaciones con el PNUD, y representantes de gobiernos firmaron el documento. Estuvo presente el Secretario General de Naciones Unidas. U-Thant expresó su apoyo al Instituto, que no era un proyecto más, sino una parte integral de Naciones Unidas para llevar a cabo una acción internacional constructiva. Por ello debía asegurarse su existencia y crecimiento, convirtiéndolo en una institución permanente de Naciones Unidas.

El plan de operaciones buscaba “asegurar un periodo adicional [a la primera fase] para que el Consejo Directivo del Instituto pudiera explorar “activamente diversas

posibilidades de financiamiento futuro” y presentar una “propuesta concreta a la CEPAL antes de su periodo de sesiones de 1970”. El Instituto debía presentar un informe al Fondo Especial/PNUD, después de terminado el proyecto, con la evaluación de ambas fases, proporcionando “información sobre los arreglos realizados para asegurar la continuidad de las operaciones del Instituto después de la conclusión del presente proyecto”. Era claro entonces que el PNUD no pensaba en una tercera fase.

El aporte del PNUD (Fondo Especial) fue de: (i) 5 088 400 dólares (de los que 800 000 en efectivo eran a nombre de los gobiernos); (ii) el BID contribuía con 1 400 000 dólares, y (iii) los gobiernos agregaban otros 200 000 dólares por servicios prestados. El Plan fue modificado en dos oportunidades. El primer ajuste implicó que el PNUD asumía la contribución prometida por los gobiernos (punto iii); el segundo elevó la asignación general del PNUD a 5 236 368 dólares. Ello consolidaba al ILPES al menos por cuatro años. Pero reiteraba que no se preveía una Fase III.

### **Un PNUD apoyador**

En las conversaciones sobre el financiamiento de la nueva etapa seguía vigente el espíritu de respaldar al ILPES. Había una actitud benevolente ante la falta de contribución de los países al mantenimiento del Instituto. El PNUD hacía suya esa responsabilidad incumplida. Sus directivos estaban dispuestos a buscar modalidades más flexibles para sus proyectos. Consideraban que las actividades debían programarse a muy largo plazo (10 o 20 años), independientemente de la duración de los proyectos, poniendo el acento en la programación sustantiva. Recomendaban centrarse en los aspectos cualitativos de la acción de las Naciones Unidas [APR-1969, 11 de marzo, nota de Lara a Prebisch].

Lara (ILPES) comentaba: “me pareció [que el financiamiento del núcleo de actividades centrales del Instituto era algo] ya aceptado. Los directivos del PNUD aceptaban que aunque lo gastado por los gobiernos en esas actividades no constituya una contrapartida financiera, serviría para justificar un financiamiento a largo plazo para el núcleo central del Instituto, aunque se requieran contribuciones en efectivo –simbólicas– e ingresos por reembolso de servicios” (APR-1969, 11 de marzo, nota de Lara a Prebisch). Otros altos funcionarios del PNUD coincidieron en que no se pidiera financiamiento a los gobiernos, para “no limitar la autonomía del Instituto”. Afirmaron que no habría disminución del aporte del PNUD, y que era conveniente financiar de manera permanente al núcleo del personal del Instituto. Solicitaron que se calcularan los costos mínimos necesarios, aunque no tenían idea de a cuánto podría llegar el financiamiento del PNUD (APR-1969).

## Prebisch renuncia a la UNCTAD

En noviembre de 1968, Prebisch tomó la “abrupta decisión de renunciar al cargo de Director General de la UNCTAD” a partir del 28 de febrero de 1969 (Dosman y Pollock, 1993:12). Estaba convencido de que *su antiguo paradigma no se aplicaba a la América Latina de comienzos de los setenta* (Dosman y Pollock, 1993:12).

El personal del ILPES recibió entusiasmado la noticia, convencido del retorno de Prebisch a Santiago. Incluso se tomaron acciones para reorganizar la Oficina de la Dirección General del Instituto, sobre la base de la delegación de autoridad. Dicen los implicados: “aceptamos la responsabilidad siempre que la delegación que se nos dé sea efectiva. *No hay nada que frustre más que aceptar una responsabilidad que después no se puede cumplir*” (AP-1969, 10 de enero). En dicha frase puede apreciarse una cierta crítica a la forma en que se había ejercido la dirección *a distancia* del Instituto.

Pero, a poco andar, se conoció que Prebisch había aceptado una invitación de Felipe Herrera para escribir un libro [*Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*], para la Conferencia del BID que conmemoraría el 10º aniversario del Banco. Para ello se instalaría en las oficinas del Banco en Washington. Asumir ese compromiso –se aducía– le permitiría *efectuar un reexamen básico de sus ideas, y apartarse de los dogmas heredados, incluso de la industrialización por sustitución de importaciones* (Dosman y Pollock, 1993:13).

En Santiago, muchos se preguntaron cómo era posible que si quería replantear y remozar sus tesis clásicas, que constituían el “pensamiento y –el patrimonio– de la CEPAL” [y del ILPES], esa tarea se llevara a cabo para otra institución (y en otro lugar), y además se aceptara que ese producto fuera presentado como el documento central de la Conferencia del Banco, negándole esa oportunidad al Instituto del cual seguía siendo Director General, o a la CEPAL. La sorpresa era aún mayor al saber que se apoyaría en buena parte del personal del Instituto<sup>15</sup>.

## Una de cal y otra de arena, en materia de ingresos

En ocasiones el ILPES debía enfrentar dificultades por atrasos en los pagos, que eran compensados al recibirse nuevos ingresos. Con el correr del tiempo, esos problemas se fueron agravando.

15 En la introducción del libro así producido, Prebisch agradece a 33 funcionarios de CEPAL, ILPES y CELADE y al personal de secretaría y de reproducción de documentos, y a su secretaria. El segundo volumen (Iglesias, 1972) estuvo integrado con trabajos de 9 funcionarios del ILPES, además de Abramovich e Iglesias, por entonces en el BID, en funciones relacionadas con la elaboración del libro.

Pero hubo también hechos positivos. Por un lado, el gobierno de Brasil estudiaba establecer un subcentro del ILPES en Rio de Janeiro. Por otro lado, visitó el ILPES el ministro Udink quien entregó una contribución especial de 100 000 dólares en homenaje a Prebisch. También el Gobierno de Holanda entregó una donación de 100 000 dólares. Asimismo, resultó tranquilizador que el atraso en los pagos del gobierno de Chile, respondieran a problemas burocráticos, y no a otra consideración. Valdés [por entonces canciller] fue categórico en cuanto al respaldo total al Instituto, al igual que Patricio Silva [Subsecretario de esa cartera]. El apoyo de Chile al ILPES había quedado de manifiesto cuando suscribió el Plan de Operaciones de la División de Asesoría, al que realizó un aporte, y también al firmarse el convenio con la CORFO, por el cual el Instituto la asesoraría, sobre una base retribuida.

Asimismo, el gobierno de Minas Gerais, en 1968, solicitó al Instituto una asesoría en presupuesto por programa y planes de inversión pública, que al año siguiente se amplió a labores de mayor alcance y duración. El convenio fue firmado por el gobernador estadual en noviembre y el Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais realizó el desembolso.

Pero se atrasaba la firma del contrato respectivo porque Prebisch no tenía fechas disponibles para viajar a Brasil. Ante esa situación, Lara planteó que “si esta indefinición se prolonga [...] se correría el riesgo de que las autoridades pierdan todo interés en el proyecto [...]”. Por ello, “Sugiero dividir esta operación, permitiendo la iniciación [...], mediante un intercambio de cartas [...] y dejar el acto formal de firma, para una fecha [posterior]. Hay que recordar –agregó– que el Departamento Legal de Naciones Unidas [...] estableció que los contratos del Instituto para formulación de proyectos deben ser firmados exclusivamente por el Director General” (Lara a Viteri. APR-1969, 17 de febrero).

En el mismo periodo afloraron dificultades financieras. El incremento de las diferencias en el tipo de cambio entre la moneda chilena y el dólar, en un periodo inflacionario, afectó los aportes que el Instituto recibía del BID, institución que tenía la potestad de decidir sobre la moneda en que efectuar los aportes. También, como era usual, hubo gobiernos que se atrasaron en el cumplimiento de sus compromisos con el Instituto. Al finalizar 1968 deberían haberse recibido 800 000 dólares pero solo ingresaron 520 000 dólares. El PNUD consideraba que el Instituto debía reducir sus costos ajustándolos a los aportes recibidos. El ILPES, en cambio, esperaba la aportación de Brasil, ya anunciada, y los ingresos derivados de servicios prestados (APR-1969, 4 de marzo).

En el periodo de sesiones de la CEPAL (Lima, 1969) se analizaron el financiamiento a futuro del ILPES y la introducción de cambios en el reglamento del Consejo Directivo. Se reiteró la propuesta Mason-Iglesias de financiamiento permanen-

te o al menos por un periodo suficiente de una parte del personal, ya que el ILPES es un *proyecto continuo sui generis y [su estabilidad requiere] fases de mayor duración*. Se reconocía que *el financiamiento por los gobiernos había demostrado ser “engorroso e insatisfactorio”*, prefiriéndose que el PNUD aportara en nombre de aquellos. Asimismo, se planteó que los servicios de asesoría y proyectos también fueran retribuidos. Se pretendía que el BID financiara las actividades que los gobiernos solicitaran al Instituto, y que el PNUD canalizase a través del ILPES todas las peticiones gubernamentales de asistencia técnica en planificación, así como proyectos susceptibles de ser analizados, estudiados, y/o formulados para su ejecución (APR-1969).

### **La Misión Goldschmidt**

En abril de 1970, PNUD y BID organizaron una nueva Misión presidida por Arthur Goldschmidt, e integrada por Lord Balogh, Carlos Manuel Castillo y Eduardo Albertal. Ella debía analizar si el ILPES seguía siendo necesario para los gobiernos y, en caso afirmativo, si contaba con la capacidad necesaria, considerando lo que hacían otros organismos de las Naciones Unidas. Debía asimismo explorar la posibilidad de descentralizar las actividades del ILPES hacia otros destinos, en especial en Brasil, cuyo gobierno había solicitado la instalación de una subsele del Instituto.

La Misión recordó el papel de los cursos en la creación de una actitud de empatía de los ex-alumnos con el Instituto, lo que constituía un factor positivo en los diálogos intergubernamentales<sup>16</sup>. Por otro lado, aconsejó: (i) Fortalecer el curso básico para atraer candidatos destacados que, de no tener una buena alternativa regional, podrían optar por estudiar fuera de la región, con el riesgo de la fuga de cerebros, o de que al regresar [luego de realizar estudios en el extranjero] no se sintieran sin la formación adecuada para afrontar los problemas latinoamericanos; realizar seminarios para funcionarios superiores de la administración pública y encargados de formular políticas, y seminarios especiales “para directores de oficinas de planificación y jefes de instituciones de desarrollo sobre planificación y ejecución de planes”. (ii) Cuidar la homogeneidad de conocimientos de los participantes, en los cursos cortos, para lograr un mejor aprovechamiento, y disponer de materiales de capacitación especialmente preparados. Mantener el enfoque interdisciplinario en los cursos especiales (salud, educación). (iii) Descentralizar la capacitación, hacia entidades nacionales, con orientación y asesoramiento del Instituto. (iv) Concentrar capacitación y asesoría en planificación general, coordi-

16 El personal del Instituto siempre fue muy consciente del activo que implicaba esta red de relaciones formada con “*los amigos del ILPES*”.

nación y programación de la preinversión, lo que interesa al BID y evita competir con la asistencia técnica de Naciones Unidas y las organizaciones interamericanas. (v) Mejorar la coordinación entre el Instituto y la CEPAL, evitando duplicaciones en investigación y asesoría.

Sugirió asimismo: a) Financiar al núcleo central del personal *durante los próximos diez años*, con recursos del PNUD, esperando que el BID mantenga su nivel de contribuciones por tres años. b) Estudiar la posibilidad de encargar al Instituto los servicios que interesen al Banco, como evaluación de proyectos, cursos del programa de formación del Banco, etc. c) Elevar las *contribuciones gubernamentales* para capacitación e investigación. d) Financiar los *servicios técnicos en forma separada*, mediante contribuciones directas de los gobiernos con fondos de ayuda externa.

## Pausa académica

Prebisch lanzó la idea de suspender el Curso Básico por un año para repensarlo y tener “la posibilidad de condensar el pensamiento que se ha venido elaborando sobre desarrollo”. Quienes ejercían la docencia tendrían así la oportunidad de reflexionar, escribir lo que decían en sus clases y avanzar a una nueva modalidad de capacitación. Se dispondría así de materiales para un libro que sintetizara los avances del pensamiento cepalino. Dicha pausa se realizaría en 1970.

Solicitó también que los profesores expresaran sus inquietudes respecto a los cursos y opinaran sobre el alumnado. Estas respuestas tienen interés porque describen las características de los participantes y el espíritu dominante en la época, que era propio del *sesentismo/setentismo*.

## Los estudiantes

Un grupo de alumnos –economistas e ingenieros– que trabajaban en organismos gubernamentales, en general de planificación, y/o ejercían la docencia en universidades se sentían motivados por las técnicas concretas, y les disgustaban las materias sociológicas por serles difícil traducir ese conocimiento en esquemas operativos.

Otro grupo –más inquieto, con capacidad de liderazgo– en cambio, estaba muy motivado por lo político y los procesos de cambio social. Profesaban una ideología predominantemente de izquierda, y su radicalización era cada año más notoria. Estaban disconformes con la situación de sus países, conocían bien los problemas

existentes, y querían participar en el proceso de cambio. Optaban por el curso de Santiago porque creían que les proporcionaría herramientas para sus propósitos. Buscaban un enfoque integral, económico-social y político, que les diera una interpretación del proceso histórico de desarrollo y una estrategia de acción para el futuro. Querían opinar y discutir en clase, y aclarar sus puntos de vista.

### **¿Cómo evaluaban el curso?**

Los *escépticos* no habían obtenido lo que esperaban, esto es, una interpretación integral del proceso de desarrollo y una estrategia para el futuro. Se sentían frustrados porque las asignaturas no planteaban los temas políticos y no se daba importancia a la viabilidad política, y faltaba la perspectiva histórica. Estimaban que la planificación había fracasado en la región. Y pensaban que el tiempo estaba mal asignado, entre actividades lectivas y seminarios para resolver ejercicios, por un lado, y sesiones de discusión e interpretación de la situación regional, por otro.

Los *positivos* consideraban que habían adquirido un conocimiento valioso, con el cual podrían dinamizar el trabajo en planificación, si había condiciones políticas adecuadas. Algunos creían en las medidas desarrollistas y se interesaban por la aplicación a corto plazo de las técnicas de análisis y planificación.

Respecto al *modelo económico subyacente al curso*, un grupo de alumnos pensaba que permitiría superar los problemas existentes de darse las condiciones político-sociales adecuadas; otros pensaban que dicho modelo era tímido e ineficaz, ya que se necesitaban transformaciones estructurales radicales y que no existía viabilidad política para llevarlas a cabo, debido a la dependencia externa. Esta postura se volvía más notoria en el curso básico, sobre todo en el trabajo final de la Especialidad de Programación General, en que debía proponerse una imagen y una estrategia de país para el mediano o largo plazo. Los alumnos eran escépticos sobre la factibilidad de la redistribución del ingreso, la reforma agraria y, absolutamente, ante la integración. Desconfiaban de las recetas como la industrialización y la integración, porque temían que ellas contribuyeran a fortalecer a las fuerzas dominantes. Criticaban la falta de definición del curso respecto a los aspectos políticos y querían que estos temas fueran objeto de mayor discusión. Algún docente estimaba que era una actitud generacional que persistiría en el futuro próximo.

## **Diferentes apreciaciones de los docentes**

Un profesor consideraba que el elemento explicativo de la posición de los estudiantes era que provenían de universidades altamente politizadas. Terminados sus estudios, enfrentarían un mercado de trabajo donde los principales oferentes serían la empresa privada (poco o nada interesada en la planificación) y el sector público. Optarían por este último, y se desilusionarían al comprobar que dicho sector carecía de objetivos y aptitud para hacer efectivas las políticas cepalinas y los programas de los partidos políticos de izquierda. Llegaban al curso sin una solución operativa, y eran escépticos ante las posibilidades existentes en el sistema político actual. Alternativamente, otro de los profesores afirmaba que el curso básico había sido organizado desde una posición “intervencionista-reformista” en oposición a la escuela liberal que primaba, a su entender, en los lugares de donde provenían los participantes.

Algunos atribuían esa falta de sintonía entre oferta y demanda del Curso a errores de selección de los alumnos. En el mejor de los casos, se los elegía en base a méritos académicos o prácticos, pero tal vez sin insistir lo suficiente en los objetivos y el contenido del curso. No podría explicarse de otra manera la diferencia entre lo que esperaban recibir y lo que el programa pretendía entregar. Esa incongruencia se atribuía al papel desempeñado por las oficinas nacionales del PNUD, que se limitaban a recibir la oferta de cursos, publicitarlas, juntar las postulaciones y los currículos de los candidatos. No realizaban entrevistas que permitieran asegurar que los postulantes tuvieran claridad sobre las características del curso al que postulaban. En épocas anteriores, el ILPES –y otras instituciones internacionales, como la FLACSO– enviaban representantes a entrevistar candidatos en los países, e incluso realizaban exámenes en los lugares con mayor número de postulantes. Ello permitía un mejor conocimiento por los estudiantes del contenido de los cursos a que asistirían.

La descripción precedente de las características de los estudiantes es representativa de lo que sucedía en América Latina donde “el desarrollismo había sido sustituido por el afán revolucionario” (Sunkel). En todo caso, no se justificaría el esfuerzo realizado en la preparación y dictado de los cursos si los destinatarios venían buscando otra cosa. Incluso, aunque la heterogeneidad fuera baja, los estudiantes que sintonizaban con lo que se enseñaba, veían trabado el normal desarrollo de las exposiciones y trabajos por la actitud de quienes pretendían se les instruyera en asuntos diferentes.

Se hacía notar también la falta de interés de los gobiernos en conocer quiénes participaban en esos cursos y qué formación obtendrían, incluso cuando seguían pagando los salarios de los funcionarios públicos becados.

## Rediseño de la oferta de capacitación

Se reconocía que, en la región, había surgido una gama de centros y órganos de formación, que hacían competencia al Instituto. Esto lo obligaba a redefinir el curso básico y elevar su nivel, concentrándose en el estudio de los principales problemas del desarrollo latinoamericano y las políticas adecuadas para enfrentarlos.

Como resultado de la pausa académica se acordó prestar mayor atención a la selección de los participantes, atrayendo candidatos con una formación previa amplia y sólida, con títulos académicos suficientes, o que hubiesen demostrado capacidad de desenvolverse en el mundo práctico. Era necesario incrementar los requisitos, reducir el número de participantes, aumentar el monto de las becas y los periodos lectivos. El objetivo sería dictar un curso superior que otorgase un diploma después de dos años de estudios intensivos y de haber preparado una tesis. Para ello se buscaría dar validez oficial a dichos estudios y compartir con las universidades interesadas la responsabilidad de otorgar títulos de doctorado en Desarrollo Económico o Planificación.

Asimismo, se proponía diversificar los cursos especiales para encarar problemas sobre los cuales existiera menor conocimiento y sistematización (transporte, comunicaciones, energía y recursos naturales, desarrollo regional, etc.).

## Nuevamente sobre el financiamiento y la continuidad del ILPES

En el *V Periodo de Sesiones de la CEPAL (Nueva York, mayo de 1970)* se volvió a recordar “*el propósito de que el Instituto sea un organismo permanente*” y se destacó la necesidad de atender al Caribe inglés<sup>17</sup>. Para dotar de continuidad al Instituto, se recomendaba a los gobiernos que lo apoyaran incluyendo sus actividades de asesoría y proyectos en los programas nacionales de cooperación técnica dentro del marco del PNUD [...]. Por primera vez, una resolución del Consejo Directivo menciona a la *Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, para referirse a actividades conjuntas*. Este “acercamiento” servirá de argumento al PNUD para plantear la duplicación de actividades entre ambos organismos.

## Las elecciones presidenciales chilenas de 1970

El 4 de septiembre de 1970 hubo elecciones en Chile. Ganó Salvador Allende, por la Unidad Popular, conglomerado de los partidos de izquierda, frente a Tomic, de-

17 La sigla pasó a ser Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

mócrata-cristiano, aunque adoptó una posición distante del gobierno saliente de su correligionario Frei Montalva, que había encarnado durante su presidencia al “desarrollismo” cepalino, y al ex-presidente Alessandri, candidato de la “derecha”. Allende obtuvo la primera mayoría (36,3% de los votos), seguido por Alessandri (34,9%), y Tomic (27,8%). Al no alcanzarse la mayoría absoluta correspondía al Congreso Pleno, la reunión de ambas cámaras legislativas, elegir entre las dos primeras mayorías. La democracia cristiana estuvo dispuesta a votar por Allende siempre y cuando se aprobase un denominado Estatuto de garantías constitucionales, que asegurase el respeto a la Constitución, lo que fue aprobado por una reforma constitucional.

El 4 de noviembre asumió Allende, acompañado en el área económica de un grupo muy amplio de ex-funcionarios de la CEPAL y el ILPES.

El ambiente político caldeado que ya se vivía antes de la elección, se fue agravando en los meses y años posteriores, y repercutió en el edificio de la CEPAL, complicando las condiciones de trabajo y las relaciones personales.

### ***Las dudas de Prebisch***

Cuando Allende expresó, en julio de 1971, su decisión de nacionalizar el cobre y profundizar la reforma agraria, Prebisch afirmó que “el populismo es la negación de una genuina transformación”. “Una redistribución populista del ingreso es inaceptable. Cortar el ingreso de las minorías para redistribuirlo, frustra el desarrollo” (Dosman, 2010:466 llamada 50). Creía que los marginales estaban siendo radicalizados en “masas, mientras el desarrollo estable requiere democracia e incentivos materiales mediante el mercado” (Dosman, 2010:466, llamada 51).

### ***Gabriel Valdés, Director del PNUD para América Latina***

A fines de enero de 1971 el Consejo de Administración del PNUD aprobó una nueva estructura con cuatro direcciones regionales. Gabriel Valdés, ex-Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno democristiano en Chile, fue designado como Director Regional para América Latina.

### **Surge la competencia**

Prebisch escribe a uno de sus corresponsables en Santiago: “Me enteré [...], que el Departamento Económico de la Sede mandaba una misión de planificación al Ca-

ribe [...] con fondos del Departamento y sin que el PNUD supiera nada. [V]eo en ello el propósito [del Departamento Económico de la Sede] de penetrar en nuestra zona con sus propios servicios. Discutiremos este serio problema a mi regreso. No se me ocurre ahora cómo deshacer el hecho consumado” (APR-1971).

Posteriormente envió un cable al PNUD sobre un tema similar: “Acabo de informarme que el gobierno venezolano está pidiendo al PNUD una misión de planificación del desarrollo económico. El Instituto está en condiciones de proponer y guiar a los países con sus propios expertos en la medida que los tenga, o bien reclutar personal para satisfacer tales pedidos. Le envío este cable [por cuanto] sabemos de su excelente disposición para utilizar plenamente los servicios del Instituto en todos los campos [que] como el señalado estén dentro de nuestras actividades. Nos gustaría que en su próxima visita a Santiago intercambiemos ideas sobre este asunto” (APR-1971, 8 noviembre).

Asimismo le comunica a Valdés, Director del PNUD para América Latina, que deben hablar sobre la competencia que nos plantea [al ILPES] el PNUD con financiamiento de Tajal vía el BID, Harvard en Perú, posibles expertos en planificación en Venezuela, y Mozak en el Caribe (APR-1971, 26 de octubre).

## Aumentan las críticas al Instituto

### “El ILPES es una torre de marfil”

Un funcionario del BID le dice a Lowenthal que “el Instituto está fuera de contacto con América Latina; sigue siendo una academia aislada conectada solo con sus alumnos. El Banco requiere de una institución que pueda ayudar a los gobiernos a planificar y preparar proyectos viables en los que se pueda invertir, cosa que hasta ahora no sucede” (APR-1971, 23 de septiembre).

Prebisch informa que “al llegar a Washington me encontré con que brotaron nuevas críticas al Instituto [...]. Una de ellas concierne a la escasez de material de enseñanza [...]. Debemos hacer un esfuerzo extraordinario. [...] hable usted con todos sus colaboradores, reiterándoles la necesidad de que presenten por escrito los cursos que están dictando. A mi regreso *les explicaré todas las dificultades con que estoy luchando, pero es indispensable que yo pueda tener un mejor apoyo en Santiago*” (APR-1971, 16 de noviembre)<sup>18</sup>.

18 Conviene recordar que en el periodo 1962-1972 se publicaron en el Instituto, con fines de docencia, 1 218 documentos y libros (información proporcionada por José Besa, ex Director de la Biblioteca de La CEPAL). Esto promedia más de 100 documentos anuales, que parece un buen indicador a un equipo de profesionales dedicado a cumplir con su trabajo.

Lara se encontró en un avión con Felipe Herrera quien le planteó su preocupación de “que ciertas personas en Washington se preguntaban qué hace el Instituto; cuál es el resultado del programa de adiestramiento, y qué es lo que hacen los participantes de nuestros cursos cuando regresan a sus países”. Según mencionó Herrera preguntas de este tipo las formulaba a veces [una alta autoridad de la OEA] y también personas de la Nómina de los Nueve y otros funcionarios en Washington (APR-1971, 19 de noviembre).

Por su lado, Bardeci reflexiona: “Que pasen estas cosas tiene que ver con [...] que estamos “sobregirados”. “En nuestra urgencia por hacer las cosas [a las que] nos hemos comprometido en exceso, estamos dejando de hacer trabajos previstos y haciendo mal los que estamos haciendo”. “En momentos como estos, uno se da cuenta de la precariedad de medios con que el Instituto está funcionando. Habrá que dedicar muchos esfuerzos para poder superar esta situación pues creo que es una pesada cruz para quienes tenemos que estar lidiando con estas cuestiones. Faltaban 200 000 dólares que no se hallaba cómo cubrir. Hubo que hacer reducciones muy importantes en el rubro consultores, en el de viajes, en las vacantes que han quedado reducidas a cuatro solamente” [APR-1971 26 febrero].

Más adelante, el mismo funcionario expresaría su desazón: “Son demasiadas las cosas malas y juntas que nos pasan como para creer que solo estamos viviendo una crisis transitoria. Nuestro barco no sufre una tormenta sino un torpedeamiento” (Bardeci, APR-1972).

### **Las visiones de los ex-alumnos y profesores**

Más allá de lo descrito precedentemente muchos de los entrevistados que fueron alumnos y/o profesores no mostraron la desazón de aquellos que estaban al comando del Instituto. Pero hay algunos más críticos.

### **El retiro de Sunkel**

Su visión tiene que ver, por un lado, con la recarga de trabajo que le correspondía en el programa de cursos, y por otro, con el clima político de la época. Cuenta sobre su decisión de abandonar el ILPES.

“La dirección de capacitación se fue transformando en algo infernal. Teníamos cursos en Santiago y ni sé cuántos en el resto de la región. Vivíamos despachando profesores de acá para allá. Finalmente pude salirme de eso. Además, el clima sociopolítico latinoamericano en general había cambiado radicalmente. Los *alumnos*

ya no estaban interesados en la planificación del desarrollo económico, sino en la revolución. A todos nos picó el bicho ése. Por ejemplo, yo también integré el grupo de gente que trabajó preparando el programa de la candidatura de Salvador Allende. Estábamos con una parte de la cabeza en los cursos y con la otra metida en la política chilena. Se fue generando además un conflicto político con Gabriel Valdés, la D.C. y todo eso. Ese es el otro dato. El clima sociopolítico latinoamericano dejó de ser desarrollista para convertirse en revolucionario, por lo menos para la gente [que estaba] más a la izquierda. Entonces, decidí renunciar al ILPES. Mi predicamento era que si me voy a meter en política, no puedo seguir siendo funcionario internacional. Estaba bien que apoyásemos a Allende como individuos, sin comprometer la institucionalidad en la que estábamos participando. Al adoptar esta posición me quedé marginado y después ya nunca más supe qué sucedía, porque dejaron de invitarme. Unos años después se organizó una gran conferencia titulada *The Chilean Route to Socialism*, en el Hotel Sheraton. Yo asistí. La inauguraba Allende, y cuando iba entrando, pasó a mi lado, se detuvo, me saludó y me dijo: “Osvaldo, siento mucho no haberte podido invitar a mi gobierno, pero los partidos se opusieron”. Yo le dije, “bueno, qué lástima, menos mal” (Entrevista con Osvaldo Sunkel).

### **La autocrítica de Enrique Sierra**

Un ex-alumno, funcionario y profesor del Instituto evalúa, pasados muchos años, la docencia del ILPES: “Capacitábamos en las reformas estructurales, problemas industriales, reforma agraria, comercio exterior [...]. Lo más clásico. Lo *predicábamos* en Panamá, en Guatemala, en México y en Brasil. Desde mi perspectiva actual, me parece un tremendo error. Estuve varias veces en Panamá y allí decíamos que había que desarrollar la agricultura. Repetíamos lo del proceso de industrialización. La falla de ese *catecismo antiguo* era que no considerábamos los servicios. Aparecían como un rubro en las cuentas nacionales, pero nadie los estudió. Hay países que se desarrollan gracias a los servicios [...]. Panamá tiene el canal, los bancos, tiene casinos, hoteles, transportes. Tiene 1% de proceso industrial y 5% tal vez de agricultura; el resto son servicios. Fue una falla grave no mirar con ojos más agudos lo que pasaba en los países desarrollados”.

“En aquellos informes [del ILPES de los 60-70] no se encuentra nada sobre las cosas que hoy importan [...] no se exploraba el tema tecnológico, por ejemplo. Cuando aparece la Alianza para el Progreso se incluyen esas cosas, pero no el turismo; hay cosas de ciencia y tecnología, pero falta un pensamiento sistemático al respecto. Recién aparecerá en los 80”. “La importancia de todo esto es muy grande, pero no fue culpa de Prebisch, sino de lo que nosotros habíamos pensado por

influencia de Prebisch, puertas adentro. Fuimos *formados como dogmáticos*, íbamos a Sao Paulo, y al nordeste, y decíamos lo mismo”. “Ahora que soy viejo tengo una visión muy crítica de lo que hacíamos por entonces”. “Nos quedaron muchas cosas en el tintero” (Entrevista a Enrique Sierra, 2011).

### Proyecto ILPES Fase III

(1º de julio de 1971 - 31 de enero de 1973 - [30 de junio de 1974])

El presupuesto aportado por el PNUD se limitó a tres años por un monto de 3 900 000 dólares. El BID –ahora presidido por Antonio Ortiz Mena, poco afín al Instituto– redujo su participación a la mitad y solo por dos años. Esos montos impedían que el Instituto cubriera sus costos de personal, y exigía recortes y reducción de los contratos del *staff* de 3 a 2 años.

El plan de operaciones incluía otras variaciones: (i) “La finalidad del proyecto sería ayudar a los gobiernos participantes a mantener y desarrollar las actividades del ILPES” (párrafo 1.01); (ii) Los “gobiernos, el PNUD y el organismo de ejecución” tendrían *conjuntamente* la responsabilidad por la ejecución del proyecto y el logro de los objetivos” (párrafo 3.02); (iii) El PNUD se compromete a “*complementar y suplementar* la participación [financiera] de los gobiernos” (párrafo 3.04). Sin embargo, el párrafo siguiente agregaba que “al iniciarse el proyecto, el organismo de ejecución asumirá la responsabilidad primordial por su ejecución”, “la que se ejercerá previa consulta y de común acuerdo con el Consejo Directivo” (párrafo 3.05), vale decir, no existiría la supuesta responsabilidad *conjunta*.

### Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL

En marzo de 1972 el Secretario General U-Thant designó a Iglesias nuevo Secretario Ejecutivo de la CEPAL, lo que se hizo efectivo el 1º de abril.

### Las nuevas condiciones en que debe navegar el ILPES

En la reunión del Consejo Directivo (22-23 de mayo de 1972), Iglesias afirmó que “si bien la planificación no está en crisis en América Latina, como suele decirse, de todos modos el ILPES debe adaptarse a un cambio”. Debía fortalecer sus relaciones con la CEPAL, tema que retomó Prebisch insistiendo en establecer servicios comunes, asumiendo además la CEPAL mayor presencia en tareas de capacitación y asesoría,

mediante la rotación del personal. Retomó el tema que había mencionado al momento de la creación del Instituto de que los funcionarios solo deberían dedicar máximo 40% de su tiempo a asesoría, destinando el resto a investigación y capacitación. Sostuvo que la CEPAL y el Instituto deberían generar su propia interpretación de los fenómenos que acaecen en los países, *sin dogmatismo, sin ideologías; con seriedad científica*.

### **Intervención de Gabriel Valdés, Director para América Latina del PNUD**

Destacó varios puntos: (a) El PNUD define nuevos criterios para sus proyectos, enfocando su asistencia a países individualmente considerados. (b) Esos países están *siguiendo diferentes modelos de desarrollo y esas opciones deben respetarse* porque responden a su soberanía; por ello, es inadecuado *hablar de promedios regionales que no permiten a los gobiernos encarar adecuadamente sus problemas*. (c) El PNUD quiere ayudar al ILPES, su mayor proyecto en la región, pero considera excesivo aportar el 80% del presupuesto. Esto no sucede con los institutos similares de África y Asia, *donde el aporte del PNUD cubre solo entre el 20 y 30 por ciento de los costos*<sup>19</sup>. Ergo: los gobiernos latinoamericanos deben elevar sus aportes al Instituto. (d) Hace notar que el PNUD no es miembro del Consejo Directivo del ILPES, sino solo un observador. (e) El ILPES –para el PNUD– es solo un proyecto y estos se caracterizan por su duración limitada. (f) Afirma asimismo que hay un *paralelismo preocupante* en las *actividades de CEPAL e ILPES*, y estima que un diálogo entre el PNUD y la CEPAL permitiría aclarar cuál es la función propia del Instituto. (g) Duda que el Instituto pueda llevar a cabo su programa con el presupuesto de 1972 que muestra un déficit importante. (h) Opina que *la demanda de los países por los servicios que brinda el Instituto ha sido escasa* y la forma en que ella se genera no es adecuada para que sea financiada. (i) Al PNUD le interesa que las actividades del Instituto sean un servicio directo a los gobiernos; que sus programas de asesoría y capacitación tengan en cuenta los problemas y necesidades específicas de cada país y la disponibilidad de recursos humanos o financieros disponibles en otras instituciones, y que se definan claramente las relaciones CEPAL/Instituto.

### **Réplica de Prebisch**

En su intervención recuerda que: (i) Ya el Estudio Económico de 1949 establecía que no podía considerarse a América Latina como una unidad, sino como un conjunto de países con denominadores comunes. Para enfatizar esto, el curso central de

<sup>19</sup> Cabe hacer notar que en una ocasión posterior, el mismo Valdés se contradiría al mencionar cifras del 60% de aportes del PNUD al presupuesto de los Institutos de África y Asia.

Planificación incluirá –a futuro– una cátedra sobre *Unidad y diversidad de América Latina*<sup>20</sup>. (ii) El PNUD no está representado en el Consejo Directivo del ILPES *porque no ha querido*. (iii) No hay duplicación de tareas entre la CEPAL y el Instituto; hay temas comunes, con división del trabajo. Podría sostenerse que la asesoría y la capacitación son funciones del Instituto, pero ellas no pueden concebirse sin investigación. Por ello es que ambas instituciones deben llevar a cabo actividades comunes en esos tres campos. (iv) Resulta sorprendente que se diga que no hay demanda por los servicios del Instituto. Enumera las solicitudes de asistencia por país que ha recibido el ILPES y que están pendientes de atención. (v) El Instituto no tiene cubiertos los sueldos de todo el personal debido a que el presupuesto incluye ingresos por prestación de servicios cuyo pago todavía no se ha concretado. Por ello, solo sería posible hablar de “déficit” si al finalizar el año presupuestario tales pagos no se hubieran efectuado. En ese caso, habría que reducir el personal del Instituto o buscar nuevas fuentes de financiamiento.

Por su parte, [Carlos Manuel] Castillo afirmó que el ILPES debía concebirse no como un proyecto limitado en el tiempo, sino como un *compromiso a largo plazo de las Naciones Unidas*, para afianzar la planificación en la región. Había que terminar con la incertidumbre respecto al futuro del Instituto.

Un grupo de trabajo creado para dilucidar el déficit del Instituto concluyó que existía una insuficiencia al comparar los gastos generados por su programa de actividades con los recursos identificados. No se logra un acuerdo respecto a cómo denominar a dicha insuficiencia, que sería financiera según el Instituto, y un déficit para el PNUD. Iglesias sugiere que se recurra a la técnica contable que diferencia el déficit financiero del déficit económico<sup>21</sup>.

### **Duplicaciones entre CEPAL e ILPES**

Desde mucho antes hubiera sido necesario revisar acuciosamente los programas de trabajo de ambas organizaciones. Por ejemplo, Bardeci de *su sorpresa al haber descubierto que no hay trabajo de CEPAL que no tenga paralelo con [alguno de] los que realiza el Instituto* (APR-1972, 13 enero). En otra oportunidad, insiste sobre el *resultado extraordinario* de que prácticamente no haya ningún tema [de CEPAL] que no tenga su correspondiente en el Instituto, “sin que haya diálogo o intercambio al-

20 Sería dictada por el historiador uruguayo, Gustavo Beyhau (1924-2011), profesor de la Universidad de París III (Sorbonne). Véase Beyhau, 1964; y Beyhau y Beyhau, 1986.

21 Actas del Consejo Directivo 1972. Nótese que en la intervención en respuesta a lo dicho por Valdés, incluida precedentemente, Prebisch utiliza la expresión “déficit”.

gundo sobre los mismos, para sumar esfuerzos” (APR-1972). Le plantea a Berthoud (CEPAL) realizar un análisis conjunto de los programas y de la organización de las dos instituciones para proponer medidas que mejoren la distribución del trabajo entre ambas (APR-1972).

## Prebisch se instala en la Oficina de CEPAL/ILPES en Washington

En octubre de 1972 Prebisch comunica a la Presidencia del BID que dejará el Banco para instalarse en la Oficina de la CEPAL en Washington. Esta cambiará su temática dedicándose a actividades de investigación y análisis económico sustantivo. Contará con tres profesionales especializados en investigación económica del desarrollo, financiados por CEPAL, ILPES y ESA (liderada por su amigo, Philippe De Seynes), además de Pollock y el propio Prebisch. Los estudios producidos serían útiles para el CIAP, que tendría acceso a la información disponible en CEPAL/ILPES, como también para estas últimas organizaciones que recibirían información basada en las fuentes del CIAP (APR-1972). Es llamativo que se justifique la renovada oficina para ese intercambio de información entre organizaciones que hacia una década estaban relacionadas a través de la Alianza para el Progreso.

Cabe destacar que terminada la etapa de Washington marcada por la producción de *Transformación y Desarrollo*, Prebisch no se planteaba retomar la conducción del ILPES en Santiago, optando por una nueva alternativa washingtoniana que prolongaba su ausencia de la sede del organismo del cual todavía era Director General.

## XVI Reunión del Consejo Directivo Santiago de Chile, 14 y 15 de mayo de 1973

### Intervención de Gabriel Valdés<sup>22</sup>

Reitera que el PNUD, que apoyó financieramente al ILPES desde su inicio, nunca integró el Consejo Directivo del Instituto. Destaca la importancia de la creciente contribución del PNUD no tanto porque aumentasen los recursos del Programa, sino porque los otros financiadores no contribuyeron o disminuyeron su aporte.

Recuerda que las normas que rigen la actuación del PNUD establecen que no pueden realizarse aportes por tiempo indefinido. Se trabaja por “proyectos”, lo que implica comprometer recursos por un tiempo limitado –de tres a cuatro años– a cuyo término se evalúa si corresponde continuar financiando, o no.

22 En la XVI Reunión del Consejo Directivo del ILPES, Santiago de Chile, 14 y 15 de mayo de 1973 (INST/L.30).

La evaluación de la Fase III del proyecto PNUD/ILPES, a mitad de dicho periodo, revela que: (a) No existe apoyo claro de los gobiernos al ILPES, si ello implica aportar recursos. (b) El Instituto se encuentra en una situación precaria que exige una administración cuidadosa y reconsiderar la contratación de personal. El aporte financiero del PNUD no fue acompañado de recursos de otras fuentes, como establecía el convenio firmado entre los países y el Instituto. En consecuencia, no se ha cumplido el compromiso de buscar financiamiento de otras fuentes. Por ello, el Instituto está en una difícil situación financiera, que no es responsabilidad del PNUD.

El Instituto debe revisar sus objetivos y funciones y reorientar sus actividades para reactualizar su relevancia encarando los problemas contemporáneos de América Latina y entregar a los gobiernos los servicios que requieren.

También debe revisarse el funcionamiento de Naciones Unidas en la región. El PNUD introdujo reformas profundas. Pero, las agencias todavía no se han adecuado; tampoco, la CEPAL y el Instituto. El PNUD debe *financiar más asesoría directa que investigación pura*. El Instituto tiene que ofrecer una asesoría compleja donde los problemas no pueden abordarse sectorialmente.

Recuerda que el ILPES es el proyecto que recibe más recursos del PNUD en América Latina. La contribución directa del PNUD durante toda la vida del ILPES sobrepasó los 11 millones de dólares.

Para que el PNUD renueve su apoyo al ILPES es necesario: (a) Que la contribución del PNUD complemente y suplemente *el aporte de los gobiernos*; no puede sustituirlo. En los institutos de planificación de África y Asia la contribución de los gobiernos es muy importante. El aporte del PNUD no excede el 60 por ciento y tiende a disminuir porque crece el componente gubernamental. No sucede así en América Latina. (b) Se requiere también una activa participación de los gobiernos y del Consejo Directivo del ILPES para diseñar el nuevo proyecto que defina el objetivo y los aportes del PNUD. Este no puede financiar [...] si no hay una *contrapartida clara y neta de los gobiernos*. Debe reconocerse que la participación del PNUD en el ILPES *no es similar* a la de Naciones Unidas en la CEPAL. Esta es un órgano permanente de las Naciones Unidas. El ILPES es solo un proyecto para el PNUD.

El PNUD ha sido el mayor contribuyente del ILPES y quiere seguir siéndolo, pero no tiene oportunidad de participar en la vida del Instituto, al carecer de representación en el Consejo Directivo.

## Prebisch dimite a la Dirección General del ILPES

En carta fechada el 24 de enero de 1973, dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, Prebisch renuncia a la Dirección General del ILPES. Continuará como Asesor en Desarrollo del Secretario General y como Subsecretario General para Asuntos Económicos y Sociales (Dosman, 2010:501).

El Secretario General encarga a Enrique V. Iglesias que asuma interinamente la Dirección General del ILPES.

### ¿Quién es el responsable de los problemas del Instituto?

Luego de este largo periplo por la historia del ILPES, cabe hacer la pregunta que titula este párrafo. Una respuesta fue dada por el propio Prebisch. Luego de su retiro, se negó a escribir sus memorias, pero aceptó conversar y que se grabaran unas conversaciones con algunos de sus colaboradores, a partir de lo cual se generase un eventual libro. El texto que sigue proviene de tales conversaciones<sup>23</sup>.

[Mi] preocupación al *volver*<sup>24</sup> [fue que] *el Instituto estaba dogmatizado y politizado. ¿Cómo se seleccionaba a buena parte de los profesores del Instituto? Por amistad ideológica. Se trajo como profesores a personas inteligentes que aprovecharon al Instituto para expresar sus convicciones ideológicas y no para presentar un cuadro claro de los problemas que tenemos. El Instituto [...] se salió de las manos por una indisciplina mental y política que le hizo mucho daño [...].*

Asesoría se había convertido en una entidad independiente, *otro instituto dentro del Instituto*, que tenía sus expertos sectoriales, y que no utilizaba al hombre de más experiencia en esta casa, uno de los de mayor experiencia y sensatez en América Latina. [Y ello sucedía] porque se quería tener técnicos para todo dentro de Asesoría. E iban y aconsejaban a los gobiernos sin discutir las cosas fundamentales aquí. Despreciaban la experiencia acumulada por gente del Instituto [...]. Nunca se logró que se [presentaran internamente] las ideas antes de aconsejar a los gobiernos. No hemos sabido lo que se aconsejaba a los gobiernos. Por ahí [había] rumores de que en un caso aconsejábamos esto, y en otro caso aconsejábamos lo otro. *Tuvimos que desbaratar* [la División de] *Asesoría* [...] *para que el Instituto como tal tomara la responsabilidad de Asesoría.*

[...] Se habla de 'las ideas del Instituto'. ¿Cuáles ideas? ¿Dónde están? ¿Quién ha

23 Agradezco la generosidad de la persona que me facilitó el acceso a este material inconseguible y que nunca fue (¿ni será?) publicado.

24 "¿Volver" de dónde? Tal vez se refiere al momento en que renunció a la UNCTAD, aunque durante todo el periodo en que la dirigió se mantuvo también como la máxima autoridad del ILPES.

*conversado conmigo, Director del Instituto, de las ideas del Instituto? Nadie. Las ideas del Instituto son las ideas de uno, dos o tres señores que se metieron en la Universidad de Concepción a cocinar ideas. ¿Cómo iba a tolerar yo que [...] se presentaran como 'ideas del Instituto' las que yo no sé todavía en qué consisten? Tengo desde luego mi sospecha. Más de un dogma pretérito debe estar metido allí, por aquellos que se creen con ideas avanzadas.*

No cometamos el error craso de creer que estas cosas suceden porque nos atacan desde afuera. Sí, nos han atacado [...], pero *el Instituto como también la CEPAL [...], ha dado motivos para que se les ataque [...].* Creo también que *hay todavía mucha benevolencia respecto a algunas cosas que la CEPAL ha hecho.* Entonces *seamos muy cautos en atribuir a [agentes exteriores lo que sucedió con el Instituto].* Tampoco hay que atribuir lo pasado a la influencia de los Estados Unidos. Creo estar en una situación ideal para juzgar lo de adentro y lo de afuera. He tenido una lucha muy fuerte con Estados Unidos tanto en la CEPAL como en la UNCTAD, pero [en esos enfrentamientos] nunca ha habido una confrontación personal, ni mucho menos. La posición que yo tomé en la UNCTAD nunca complació a los Estados Unidos [al igual que] lo que se dijo en los primeros tiempos de la CEPAL. Pero [los americanos lo] han aceptado, como han aceptado la política de preferencias después de diez años.

[La decadencia de la CEPAL] se debe a factores internos. Cuando [ella] surgió [...] tuvimos el monopolio del desarrollo económico [...]. Fue la primera vez que en la región se logró un grupo inspirado por los mismos objetivos, a pesar de que hubiera en su interior diferencias de opinión y de ideología, pero coincidimos en los elementos fundamentales.

Pero se ha ido formando gente [en todo el continente] y, *felizmente*, la CEPAL pierde el monopolio de la innovación. Si algo caracteriza a las corporaciones transnacionales es que cuando una innovación prende y la desarrollan, los otros [competidores] promueven otras innovaciones. La vitalidad de esas corporaciones las lleva a contratar los mejores cerebros y mantener un ritmo continuo en generar innovaciones. La institución que se queda en lo que hizo en el pasado [...] se queda atrás y cae [...]. Nosotros comenzamos con innovaciones en materia de desarrollo. Pero ellas cristalizaron, las tomaron otros, las absorbió el mercado, el mercado político, y [...] comenzamos a perder impulso. [...] *No atraemos gente porque se pierde el espíritu innovador y este se pierde porque no se refuerza el cuadro de investigadores.* Es el caso clásico, biológico diría, de una entidad que ha perdido la fuerza. Solo que en el caso de la CEPAL esa arteriosclerosis es prematura.

Entonces, hay que recuperar el sentido de la innovación, con el riesgo consiguiente: alguna va bien; otra va mal. Pero si la CEPAL no sigue innovando continuamente, no va a tener mucho peso en América Latina. Podrá organizar reunio-

nes, pero no va a influir sobre el pensamiento latinoamericano. Eso es lo esencial. Yo creo que tiene la gente para hacerlo.

“En [el periodo de sesiones de] Quito [...] empezó a darse un cambio [de rumbo]. Se estaban discutiendo cosas nuevas [...] las corporaciones multinacionales [...], la cuestión de la ciencia y la tecnología; de [...] *tener una posición en materia monetaria*. En todo caso se generaron expectativas. Y es precisamente después de Quito que comienzan a surgir críticas a lo que era la antigua CEPAL, [...], en la mayoría de los casos [sosteniendo que sus] ideas estarían orientadas a la intervención estatal, a una especie de labor marxista, socializante.

*El gobierno de la Unidad Popular afectó, sin duda, a la CEPAL y al ILPES, sobre todo porque importantes cargos —en especial del área económica— fueron desempeñados por antiguos funcionarios de ambas instituciones. La polarización política incrementaba las críticas al manejo económico y todo ello conducía a incluir en el discurso opositor la mención a la responsabilidad de las organizaciones internacionales en las cuales quienes ejercían los cargos del área económica se habían formado, o en las que habían trabajado con anterioridad.*

## Bibliografía

- APR Archivo Prebisch. Biblioteca de la CEPAL, Santiago.
- Balinski, A. (1973). “Informe sobre el ILPES presentado al Administrador Auxiliar y Director de la Dirección Regional de América Latina” (INST/L.36/Documento informativo, N° 1), Santiago de Chile.
- Beyhaut, G. (1964). *Raíces contemporáneas de América Latina*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Beyhaut, G Y H. Beyhaut (1986). *América Latina. III. De la independencia a la segunda guerra mundial*. Volumen. 23 de la *Historia universal*. Siglo XXI editores de España.
- Dosman, E. J. (2008). *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*. Toronto, McGill-Queen’s University Press, 599 pp. En castellano: *La vida y la época de Raúl Prebisch, 1901-1986*. Madrid, Marcial Pons, 2010.
- Dosman, E. J. y Pollock, B. (1993). “Raúl Prebisch, 1901-1971: la búsqueda constante”. En: *El legado de Raúl Prebisch*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 11-44
- Franco, R. (2007). *La FLACSO clásica. Vicisitudes de las ciencias sociales latinoamericanas*. Santiago, Catalonia.

- \_\_\_\_\_ (2013) *Invencción del ILPES*. Santiago, CEPAL, Colección Textos institucionales, 264 pp.
- Franco, R. (2015) *El ILPES y lo social* (de próxima aparición).
- Furtado, C. (1993). *Los vientos del cambio*. México, D.F, Fondo de Cultura Económica. Traducción del original en portugués: *Os ares do mundo* (1991) Sao Paulo, Paz e Terra.
- Iglesias, E. V., Coordinador (1972). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. Volumen 2: *trabajos de apoyo*. México, D.F., CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- ILPES (1966). *Discusiones sobre planificación: informe de un seminario* (México, Siglo XXI editores, Textos del ILPES)
- Magariños de Mello, M. J. (1991) *Diálogos con Raúl Prebisch*. México, DF, Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1970). *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica. También en inglés: *Change and development: Latin Americas' great task. Report submitted to the Inter-American Development Bank*, New York, Praeger, 1971, 293 p. Praeger Special Studies in International Economics and Development.
- Santa Cruz, H. (1984) *Cooperar o perecer: El dilema de la comunidad mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- \_\_\_\_\_ (1988). *Cooperar o perecer: El dilema de la comunidad mundial*. Tomo II: *Luces, sombras y tormentas de los años maduros*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Valdés, Gabriel (1973). "Intervención de Gabriel Valdés, Administrador Auxiliar y Director Regional para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre el punto 10 del temario referente al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)", décimo quinto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Quito, 23 al 30 de abril.