

Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina

Jorge Leiva Lavalle



NACIONES UNIDAS

CEPAL



gestión pública

Pensamiento y
práctica de la planificación
en América Latina

Jorge Leiva Lavalle



Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Santiago, marzo de 2012

Este documento fue preparado por Jorge Leiva Lavalle, consultor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8827

LC/L.3465

LC/IP/L.314

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Presentación	5
Resumen	7
Introducción	9
I. Los primeros pasos	11
1. El alcance de las políticas públicas	11
2. El contexto económico social	12
3. Insuficiencias del mercado e iniciativa pública	13
4. Los primeros pasos y los avances en los años cincuenta	13
II. El despliegue de la planificación	17
1. La Carta de Punta del Este	18
2. Rasgos salientes de los planes	20
3. Problemas de implementación	21
4. Prácticas administrativas	22
5. Métodos y conceptos en la experiencia de la planificación	23
III. La transición en los años sesenta	25
1. Agotamiento del modelo estatista industrializador	26
2. Las dificultades del proceso de industrialización	26
3. Los tipos de planificación en los años sesenta	27
IV. El repliegue de la planificación	29
1. La deuda externa desata la crisis	29
2. La condicionalidad en las renegociaciones	32
3. Cambio de modelo de desarrollo	32
4. El impulso a las reformas liberalizadoras	33

V. Políticas y concepciones de desarrollo	37
1. El impacto económico de las reformas	38
2. Crecimiento y ciclos.....	38
3. El impacto social de las reformas.....	39
4. La crítica académica a las reformas	40
5. Las variables reales e internacionales	40
6. Políticas sociales e igualdad.....	41
7. Cambio climático y sociedad del conocimiento.....	41
8. Fortalecer los mercados o inducir la transformación productiva	42
9. Estrategias de transformación productiva	42
10. Estado protagónico.....	43
VI. Desafíos actuales de la planificación	45
1. Innovaciones conceptuales en los años ochenta.....	46
2. Las funciones básicas de la planificación	47
3. Tres componentes de los procesos de planificación.....	47
4. Coordinación y evaluación.....	48
5. Alianzas público-privadas y visión estratégica de largo plazo.....	49
6. Los desafíos del Estado.....	49
Bibliografía	53
Serie Gestión pública: números publicados	59
Índice de recuadros	
RECUADRO 1 LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES Y LOS PLANES.....	19
RECUADRO 2 EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN.....	30
RECUADRO 3 LAS REFORMAS NEOLIBERALES Y LA PLANIFICACIÓN EN LOS PAÍSES	34
RECUADRO 4 EXPERIENCIAS RECIENTES DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN.....	50

Presentación

Los 50 años del ILPES

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue concebido a principios de los años sesenta, con el fin de apoyar a los gobiernos de la región en el campo de la planificación y la gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación que permitan contribuir a los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados a mejorar la calidad de las políticas públicas y fortalecer las capacidades institucionales.

Desde su creación en 1962, el ILPES ha ido consolidando una significativa presencia, que lo ha convertido en un patrimonio de la región. Su permanente vocación de servicio se ha traducido en una amplia gama de actividades desplegadas a lo largo de su historia. Cabe destacar su apoyo a los gobiernos en el diseño y perfeccionamiento de las estructuras institucionales orientadas, con visión de largo plazo, al desarrollo económico y social. Las modalidades de esta cooperación han sido objeto de sucesivas adaptaciones, de acuerdo con los procesos reales y con los requerimientos expresados por los gobiernos a nivel central, regional y global.

Para ilustrar la magnitud de la tarea basta consignar que el ILPES, en el ámbito de la formación, ha impartido distintos tipos de cursos, de los que ya han egresado más de 20.000 participantes. Las actividades de cooperación técnica abarcan a todos los países de la región y han estado respaldadas por un sostenido esfuerzo de reflexión e investigación,

plasmado en un considerable número de textos, manuales metodológicos y de difusión de experiencias, que suman más de 2.500 títulos. Se han publicado más de 60 libros, muchos de ellos con decenas de ediciones, y cerca de un millar de artículos y documentos de trabajo de amplia divulgación.

En 2012 celebramos el quincuagésimo aniversario de la fundación del ILPES, lo cual, además de representar un orgullo, constituye un desafío y la renovación del compromiso del Instituto con la región. Esta y el mundo han cambiado en estas cinco décadas; los países han avanzado en su desarrollo, pero se mantienen asignaturas pendientes que convocan al ILPES a responder a nuevas demandas; los países reflexionan y discuten sobre el legado del esquema de desarrollo seguido en las dos últimas décadas, la fórmula para reducir las desigualdades y lo que parece ser un renovado interés por la planificación y las políticas para el desarrollo, territoriales, incluyentes, centradas en objetivos de igualdad, que deriva en el debate sobre el papel y las políticas de Estado.

La región transita con resiliencia por una crisis que afecta con mayor intensidad al mundo desarrollado; actúa sobre la base del aprendizaje de crisis anteriores y atisba el futuro con una mirada de más largo alcance, buscando caminos para avanzar con más rapidez y eficacia hacia un desarrollo sostenido e incluyente, como plantea la CEPAL en *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*.

Las políticas de Estado deben apuntar a horizontes de largo plazo. Por ello los países están poniendo creciente atención en la construcción de visiones de futuro, en que la reducción de la desigualdad es una aspiración generalizada. En ese empeño la planificación puede ser un instrumento poderoso, capaz de articular intereses de actores distintos (Estado, sociedad, gobierno, entorno externo), de espacios diversos (lo nacional y lo local), con políticas públicas (de Estado, planes y programas, nacionales y subnacionales), con visión de largo plazo (sustentabilidad).

El ILPES colabora y dialoga con los países sobre este nuevo enfoque y concepto de planificación, que responde a agendas nacionales de desarrollo, cuya construcción y ejecución son, a diferencia del pasado, cada vez más participativas, como reflejo del avance democrático de los países de la región.

El ILPES apunta a ser una entidad regional de excelencia en la generación y difusión de conocimiento y propuestas sobre el papel del Estado en los procesos de desarrollo y en el mejoramiento de la planificación y la gestión pública. En eso estamos empeñados en el Instituto, con su propia identidad y como parte del esfuerzo conjunto de la CEPAL.

Compartimos con los lectores de esta publicación el festejo por los 50 años de la institución, rindiendo tributo y homenaje a los hombres y mujeres que han servido desde el ILPES a la región, con entusiasmo, profesionalismo y dedicación, así como a quienes han acompañado esta labor desde la CEPAL y otros organismos. A quienes tenemos hoy el honor y la ocasión histórica de ser parte del Instituto en sus primeros 50 años, nos corresponde dar y ser parte de ese reconocimiento institucional y ratificar el compromiso con el desarrollo de la región.

Jorge Máttar

Director

Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Resumen

El pensamiento sobre la planificación, sus procesos, métodos y técnicas, ha sufrido cambios sustanciales en los últimos sesenta años. Este trabajo hace un rápido recuento del pensamiento y la práctica de la planificación en diversos países de América Latina señalando las principales ideas que han guiado las políticas de desarrollo en los últimos sesenta años incidiendo en el despliegue de la planificación en las tres décadas que siguieron a la segunda guerra mundial, su repliegue en las dos últimas décadas del siglo XX y la revalorización sus aportes en años recientes.

Dos temas centrales en las ideas sobre el desarrollo y las decisiones de políticas públicas han tenido especial gravitación sobre la evolución de la planificación en la región durante este período: el papel del Estado y la política industrial. Siendo la planificación una actividad gubernamental, el rol que se le asigne al Estado en el desarrollo resulta un elemento definitorio del alcance y la forma que adoptará en cada país. Las ideas que han prevalecido entre los gobiernos han sufrido cambios drásticos en el último medio siglo. Después de la segunda guerra mundial, una poderosa confluencia de factores configuró en muchos países de América Latina un modelo de Estado interventor y empresarial que pasó a tener un papel central en el sistema económico.

En la actualidad el pensamiento sobre la planificación del desarrollo se ha abierto también a los avances de la planificación en otros ámbitos. Las tendencias más recientes se orientan a concepciones estratégicas y fórmulas ampliamente participativas en cada uno de los aspectos del proceso de planificación; tanto en la construcción de imágenes objetivo como en los planes para alcanzarlos y en las diversas etapas de su ejecución. Ahora, el concepto de planificación se ha enriquecido y distanciado de la planificación normativa, indicativa o tradicional.

Ante los retos que presenta esta nueva planificación encontramos la incorporación de innovaciones conceptuales, el replanteamiento de las funciones básicas de la “nueva” planificación, la orientación y coordinación de actores en la fase de implementación del plan, el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones, políticas y programas que se desarrollan de acuerdo al plan, el establecimiento de alianzas público-privadas y visión estratégica de largo plazo y el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar un plan estratégico de transformaciones estructurales.

Introducción

La práctica de la planificación del desarrollo económico y social es realizada por gobiernos de acuerdo a las ideas que orientan su acción. Es útil distinguir en estas ideas aquellas que corresponden a las actividades de planificación propiamente tales y de las que se derivan de las concepciones sobre el desarrollo; es decir, de las que provienen de los modelos, estilos o proyectos económicos y sociales que sustentan las autoridades gubernamentales.¹

Este trabajo hace un rápido recuento del pensamiento y la práctica de la planificación en diversos países de América Latina señalando las principales ideas que han guiado las políticas de desarrollo en los últimos sesenta años incidiendo en el despliegue de la planificación en las tres décadas que siguieron a la segunda guerra mundial, su repliegue en las dos últimas décadas del siglo XX y la revalorización sus aportes en años recientes.

Dos temas centrales en las ideas sobre el desarrollo y las decisiones de políticas públicas han tenido especial gravitación sobre la evolución de la planificación en la región durante este período: el papel del Estado y la política industrial.

Siendo la planificación una actividad gubernamental, el rol que se le asigne al Estado en el desarrollo resulta un elemento definitorio del alcance y la forma que adoptará en cada país. Las ideas que han prevalecido entre los gobiernos han sufrido cambios drásticos en el último

¹ Lira, siguiendo a Faludi, distingue entre teorías sustantivas referidas al fenómeno al que se aplica la planificación y las teorías procedimentales que estudian los procesos, métodos, etapas y técnicas de la planificación. Las relaciones entre ellas son estrechas y ambas son necesarias para una planificación efectiva. Lira, Luis (2006).

medio siglo. Después de la segunda guerra mundial, una poderosa confluencia de factores configuró en muchos países de América Latina un modelo de Estado interventor y empresarial que pasó a tener un papel central en el sistema económico.²

En los años setenta ese modelo comienza a debilitarse y termina por abandonarse después de la crisis de la deuda externa en los años ochenta, dando paso modelos en que se asigna a la actividad pública un rol estrictamente subsidiario cuando el mercado no puede operar o lo hace de manera manifiestamente ineficiente. A fines de los años noventa, se revaloriza participación del Estado en el desarrollo, aunque no como agente directo sino como socio, catalizador e impulsor del crecimiento. El predominio en la actividad económica mundial de los mercados y las empresas privadas ha relevado las alianzas público- privadas, pero, las políticas públicas aparecen como indispensables para lograr objetivos como la sostenibilidad ambiental, y para realizar valores esenciales para las sociedades democráticas, particularmente la equidad y la igualdad.

La política industrial es otro tema central de los modelos y estrategias de desarrollo en América Latina desde la década de los años treinta. La gran depresión y la segunda guerra mundial crearon interrupciones en el comercio internacional que dieron impulso en la región a procesos de industrialización para sustituir importaciones de manufacturas que no estaban disponibles. Cuando se dan los primeros pasos y se despliegan los sistemas planificación nacional, en los años cincuenta y sesenta, la industrialización dejó de corresponder a procesos provocados por las condiciones internacionales y se convirtió en una parte primordial de las políticas de desarrollo a pesar que las condiciones internacionales habían cambiado. La planificación llegó a identificarse, en la mente de muchos de sus detractores, con la el impulso a la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y de todas las distorsiones que se le atribuyeron. El desmonte de las ISI afectó a la planificación. También el rescate en años recientes de las políticas industriales ha abierto espacio para valorizar el aporte de la planificación a los esfuerzos de transformación productiva que requiere el desarrollo económico y social de los países de la región.

El pensamiento sobre la planificación, sus procesos, métodos y técnicas, también ha sufrido cambios sustanciales en los últimos cincuenta años. La experiencia de los años sesenta y setenta motivó una reflexión crítica muy penetrante que no sólo se refirió a los procesos realizados que terminaron privilegiando planes libros con poca visión estratégica y tuvieron serias dificultades para insertarse en los procesos de decisión política y en los aparatos de administración pública. Abordaron también los supuestos mismos en que se apoyaban los conceptos básicos que guiaban las actividades de planificación del desarrollo.³

Esta reflexión crítica se profundizó en la etapa de repliegue de la planificación de los años ochenta y noventa. El pensamiento sobre la planificación del desarrollo se abrió también a los avances de la planificación en otros ámbitos. Las tendencias más recientes se orientan a concepciones estratégicas y formulas ampliamente participativas en cada uno de los aspectos del proceso de planificación; tanto en la construcción de imágenes objetivos como en los planes para alcanzarlos y en las diversas etapas de su ejecución.

² Muñoz Gomá, Oscar (2001).

³ Matus, Carlos (1972).

I. Los primeros pasos

Los primeros pasos de la planificación en América Latina, durante los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, respondieron a ideas que ampliaron sustantivamente el alcance de la acción del estado y las políticas públicas en relación a décadas anteriores. Las tendencias de pensamiento que llevaron a este cambio cobraron fuerza particularmente a partir de los años treinta. También en esa década se registraron algunos intentos de diseñar planes, pero, es en las décadas siguientes cuando se elaboraron varios de ellos para responder a diversos problemas sectoriales de importancia nacional como el suministro de energía, la infraestructura de transporte y las condiciones sanitarias.

1. El alcance de las políticas públicas

En el ámbito de las ideas sobre políticas públicas, durante los años treinta se produjo un abandono progresivo de las concepciones liberales, predominantes en las décadas anteriores, que reducían el rol de los gobiernos a ciertas funciones básicas, y se le asignaron al estado responsabilidades crecientes en los campos económico y social. Un hito histórico es la consagración de estas nuevas responsabilidades públicas lo constituye la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en la cual los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas se comprometieron a asegurar el respeto efectivo de “los derechos económicos, sociales y culturales” de las personas (Art. 22).

Las nuevas ideas se desarrollaron en respuesta a la gran depresión mundial que se iniciara en 1929 y las profundas consecuencias económicas y sociales que derivaron de la desarticulación de las actividades productivas y las corrientes comerciales. El pensamiento keynesiano cambiaría radicalmente las concepciones aceptadas sobre el papel del gobierno en la determinación de los niveles de actividad económica y de empleo.

La gran depresión desarticuló también el sistema de relaciones económicas internacionales preexistente. Las economías latinoamericanas vieron severamente afectado el tipo de inserción dependiente que habían desarrollado durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. La segunda guerra mundial volvería, en los años cuarenta, a distorsionar las relaciones económicas de los países de la región con los EE.UU. y Europa.

El impacto de ambos fenómenos globales sobre el comercio internacional, las actividades productivas internas y las condiciones sociales de los países de la región fueron tan poderosas que generaron cambios no sólo sobre las concepciones sino también en la práctica del conjunto de las instituciones públicas, en el rol que desempeñaban y la forma que enfrentaban problemas y distorsiones.

2. El contexto económico social

Las economías de la región estaban relativamente cerradas en sus relaciones con el resto del mundo al término de la guerra y eran muy vulnerables a las crisis de balanza de pagos. Sin acceso a los mercados internacionales de capital, la concentración de las exportaciones en unos pocos productos primarios, sumada a términos de intercambio volátiles y a menudo decrecientes, más una industria que había sustituido importaciones sin dejar de requerir insumos y bienes de capital importados se traducían en una alta vulnerabilidad de las cuentas externas. Durante los períodos de auge, en que el crecimiento de la producción y los ingresos aumentaba rápidamente la demanda por importaciones, se creaban déficits corrientes de la balanza de pagos cuyo financiamiento estaba restringido básicamente a escasas fuentes oficiales. La deuda pública de los países de la región se elevó persistentemente.

La producción doméstica se caracterizaba por el atraso tecnológico y la presencia de un vasto sector de subsistencia, concentrado principalmente en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales. El atraso tecnológico afectaba especialmente a la industria, la cual se había desarrollado durante los años 30 y la mayor parte de los cuarenta para sustituir importación de bienes que no podían ser comprados en los mercados de los países más avanzados. Esta industria se había centrado en aquellas ramas que utilizaban tecnologías más conocidas y de menor intensidad de capital. La reanudación de las corrientes de comercio internacional y su rápido crecimiento después de la guerra representaron un serio desafío competitivo que requirió altos aranceles y diversas políticas de protección para superarlo.

Paralelamente, se registraron fenómenos demográficos de gran magnitud en los países de la región. Entre 1950 y 1965 la tasa de crecimiento promedio anual de la población de América Latina alcanzó a 2,8 %.⁴ Este rápido crecimiento fue acompañado de masivas migraciones desde el campo a los núcleos urbanos. El acelerado proceso de urbanización creó déficits en la dotación de viviendas, provisión de agua potable, electrificación domiciliaria y otros servicios, que sólo podían ser encarados con una fuerte intervención pública. La capacidad de las economías urbanas de crear empleos productivos resultó insuficiente para absorber la fuerza de trabajo que crecía con el aporte de contingentes cada vez mayores de campesinos llegados a pueblos y ciudades y de jóvenes que accedían a los mercados de trabajo. La desocupación abierta creció rápidamente requiriendo políticas públicas que respondieran a los problemas que generaba.

⁴ Datos de CELADE, Observatorio Demográfico N°3.

El incremento del producto interno bruto por habitante, muy dispar entre los países de la región, alcanzó un promedio de 2,2 % anual entre 1950 y 1960.⁵ Este crecimiento económico resultó insuficiente para proveer los empleos necesarios en las ciudades, superar el atraso en el campo y satisfacer las aspiraciones de los nuevos grupos sociales, particularmente los sectores medios urbanos que ganaron progresiva importancia gracias a los procesos de industrialización y urbanización. En varios países, no se logró contener las presiones sobre el gasto público, se perdió la disciplina fiscal y se generaron severos procesos inflacionarios. Durante los años 50, Argentina y Brasil registraron por varios años inflaciones superiores al 35%; Chile y Uruguay superiores al 25%; Colombia y Bolivia mayores al 15%.

Las tensiones generadas por los cambios económicos y sociales también alcanzaron a los procesos políticos. Ellas no fueron ajenas a los golpes militares que se produjeron en la mayoría de los países de la región en las décadas que siguieron al término de la segunda guerra mundial. Un caso particular es el de la revolución cubana que se impone precisamente a un gobierno que no era capaz de responder a los desafíos planteados por los procesos económico, sociales y políticos que había experimentado el país.

3. Insuficiencias del mercado e iniciativa pública

Los problemas, conflictos y carencias que planteaba este conjunto de condiciones económicas y sociales requerían acciones y ajustes de gran alcance. Los gobiernos de la región optaron por asumir la responsabilidad de realizarlos implementando políticas públicas que ampliaron grandemente el ámbito de acción del Estado.

Los mecanismos de mercado tenían serias dificultades para funcionar eficientemente. Eran afectados muy frecuentemente por la volatilidad de los precios de los productos de exportación, la inestabilidad cambiaria y de los precios internos, la irregularidad del abastecimiento de insumos y bienes de capital, a lo que a menudo se sumaba la inestabilidad política. Este contexto económico inducía a la iniciativa privada a concentrarse en actividades de muy corto plazo, incluida la especulación y era inapropiado para que la iniciativa privada produjera los cambios necesarios, particularmente en los grandes proyectos de inversión. Los inversionistas privados se veían inhibidos por la incertidumbre y por el alto riesgo de realizar proyectos cuya maduración requería plazos medianos o largos.

El Estado asumió un rol productor, reemplazó a los inversionistas privados y las empresas públicas desarrollaron la industria pesada e incursionaron en la energía, el transporte, las comunicaciones, la minería, la agricultura y los servicios. El Estado era la única llave para el acceso a recursos externos y para la movilización de los recursos internos en la escala que demandaban políticas de desarrollo llamadas a cambiar la situación. Al mismo tiempo, fue ampliando su rol en el logro de los equilibrios globales del sistema económico, su crecimiento y mayores niveles de empleo.

Políticas específicas para impulsar el desarrollo industrial y atender a las crecientes demandas sociales descansaron en un conjunto de instrumentos de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales. Su implementación requirió la ampliación y el fortalecimiento del aparato del Estado para administrarlos. Se crearon instituciones especializadas para asumir las nuevas responsabilidades. Nuevas entidades y bancos movilizaron y canalizaron recursos financieros.

4. Los primeros pasos y los avances en los años cincuenta

Los primeros intentos de elaborar planes que definieran acciones gubernamentales a escala nacional se realizaron en América Latina durante las décadas de los años treinta y cuarenta en México, Brasil y Argentina. Se trata de gobiernos que pretendían introducir cambios económicos y sociales proponiendo programas para realizarlos.

⁵ CEPAL (2001), pág.3.

Frente a la crisis internacional, las autoridades mexicanas dictaron, en 1930, la Ley sobre Planeación General. Luego, en 1933 y 1939, se elaboraron los dos primeros planes sexenales.⁶ Estos no fueron diseñados para regir la acción del gobierno en sus distintas instancias sino como programas de reformas económicas, sociales y políticas que impulsarían los gobiernos de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946). En Argentina, el *Plan de Acción Económica Nacional* de 1933 enunció diversas medidas de política económica para enfrentar las consecuencias de la crisis económica internacional.

En Brasil, el primer plan quinquenal fue adoptado a principios de 1939, durante el primer gobierno de Getulio Vargas, para regir entre 1939 y 1943 con el nombre de *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional*. La experiencia del este plan debía prorrogarse en el quinquenio siguiente en el *Plano de Obras e Equipamentos*, pero no se implementó. Durante el gobierno de Dutra se elaboró el plan *SALTE* (Salud, Alimentación, Transporte y Energía) para el período 1949-1953. Estos planes priorizaban sectores a los cuales debía dirigirse preferentemente la acción del gobierno y procuraron asegurar el financiamiento necesario para la ejecución de proyectos de inversión seleccionados.⁷

Durante los años cincuenta, los planes que se elaboran en estos países amplían su alcance y sofisticación. Los gobiernos desarrollan capacidades para elaborar y ampliar sus bases técnicas. Aunque, en general, aún se centran en sectores y proyectos prioritarios evalúan con mayor rigor sus impactos económicos y sociales más generales y tratan de dar coherencia y eficacia a la acción del Estado para enfrentar los múltiples problemas económicos sociales que debían resolver.

En México, el Comité de Inversiones creado por la Secretaría de Hacienda en 1953, elaboró el *Plan Nacional de Inversiones* para el Sexenio 1953-1958.⁸ Sus objetivos generales apuntaban a lograr, en un contexto de expansión económica, un crecimiento más equilibrado reduciendo la inestabilidad de precios y el déficit fiscal. En Argentina, durante el gobierno de Perón, se elaboraron dos planes quinquenales de los cuales sólo se aprobó el que debía ejecutarse entre 1953 y 1957. Su énfasis estaba puesto en el desarrollo energético y la industria pesada. En Brasil, durante el segundo gobierno de Getulio Vargas se anunció, en 1951, el *Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional* y durante el gobierno de Juscelino Kubischek, en 1956, el *Programa de Metas* que impulsaron la industrialización del país y reforzaron las bases técnicas necesarias para el desarrollo de la planificación. El *Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes*, elaborado en Chile para el período 1954-1961, cuyo propósito era enfrentar el atraso de la agricultura sustituyendo la importación de alimentos e incrementando la exportación de productos del sector y forestales,⁹ se inscribe también dentro de este enfoque más sectorial, pero sin desconocer sus impactos económicos y sociales más generales.

En los planes elaborados durante los años cincuenta se puede observar la influencia de las instituciones internacionales preocupadas por el desarrollo en la región. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, ambos creados al término de la segunda guerra mundial, y la CEPAL emitieron informes, publicaron trabajos de investigación y realizaron misiones de asesoría a los gobiernos que estimularon y apoyaron sus esfuerzos por identificar con mayor precisión los principales fenómenos y problemas económicos y sociales de los países. En 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo se agregaría a estos trabajos.

La CEPAL, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, jugaría un rol de especial importancia pues no sólo fomentó la tecnificación de la búsqueda de información y el análisis sino que planteó nuevas ideas sobre los procesos nacionales de desarrollo y sus vínculos internacionales. Los planteamientos de Prebisch y la CEPAL cuestionaron las visiones del orden mundial funcionales a los intereses de los países centrales. Propusieron, en cambio, transformaciones profundas en las estructuras productivas para incorporar conocimiento, superar la especialización en la explotación de recursos naturales y desplegar

⁶ Ceceña, José Luis (1983).

⁷ Rezende, Fernando (2009).

⁸ Ceceña, José Luis (1983).

⁹ Ortega Martínez, Luis (1989).

un complejo de industrias¹⁰. En estas propuestas se basarían políticas de fomento a la industrialización tanto aquellas que llevaron a los Estados a asumir importantes roles en el desarrollo de la infraestructura y la industria pesada como las que dieron protección a las industrias que sustituían importaciones.

La creación de capacidades técnicas para desarrollar los estudios de base y los planes mismos, en varios países durante los años cincuenta, es un hecho importante para el posterior despliegue de los procesos de planificación. Surgen organismos técnicos para realizar estudios de base, se amplía y mejora la producción de información estadística de acuerdo a los estándares internacionales y se crean reparticiones dentro de los gobiernos destinadas a elaborar e implementar planes desarrollo.

El desarrollo institucional es importante en algunos países. En 1954, inicia sus labores la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica de Ecuador¹¹. En Brasil, el presidente Kubischek le otorgó un altísimo nivel institucional a los trabajos relacionados con el Programa de Metas al formar y presidir a partir de 1956 el *Conselho de Desenvolvimento Econômico*. En Colombia y en Venezuela (República Bolivariana de) estos esfuerzos se inician en 1958, una vez superados los regímenes militares que imperaron en esa década. Ese mismo año, en Argentina, se puso en funcionamiento la Junta de Planificación de la Provincia de Buenos Aires y en 1959 se creó el Consejo Federal de Inversiones. En México, también este año, las tareas del Comité de inversión elevaron su jerarquía administrativa al pasar a formar parte de la Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia.

¹⁰ Ferrer, Aldo (2010).

¹¹ Moncada-Sánchez, José (1974).

II. El despliegue de la planificación

Los primeros pasos de la planificación del desarrollo, en algunos países de la región, dieron lugar a su despliegue generalizado de sistemas institucionales especializados en la mayoría de los países, durante la década de los años sesenta. Donde aún no existían, los gobiernos generaron instituciones al más alto nivel de los gobiernos, destinadas fundamentalmente a diseñar y definir planes nacionales de desarrollo económico y social¹². Estas instituciones, junto a las agencias encargadas de implementar y monitorear la ejecución de dichos planes, alteraron la estructura de los sectores públicos. También incidieron en su modo de funcionamiento pues estaban llamados a reorientar, en mayor o menor medida, el accionar de las distintas unidades administrativas de los gobiernos a nivel nacional, sectorial y regional. En algunos casos, llegaron a situarse en el centro de las decisiones nacionales de políticas públicas en materias económicas y sociales.

Al inicio de los años sesenta, las tensiones que había mostrado el proceso de desarrollo en la región durante la década anterior se mantenían o se habían agudizado en la mayoría de los países. En el ámbito de las ideas, se había fortalecido el apoyo a los planteamientos que atribuían al Estado cada vez mayores responsabilidades en su resolución. Respondiendo a los requerimientos de distintos sectores, diversos gobiernos de la región fueron creando organismos e instituciones con la capacidad de elaborar planes nacionales de desarrollo con diagnósticos basados en estudios de base cada vez más rigurosos, opciones definidas

¹² Cibotti et alii (1972).

claramente y precisas proposiciones de política. Estas tenían como objetivo orientar y modificar el desarrollo del conjunto de los principales sectores económicos y sociales del país y pretendían guiar las decisiones de asignación de recursos públicos y el uso de instrumentos para influir en las decisiones privadas.

1. La Carta de Punta del Este

Un hito particularmente importante en el despliegue de la planificación del desarrollo durante los años 60 lo constituyó la Carta de Punta del Este, aprobada por los países pertenecientes a la Organización de Estados Americanos, excepto Cuba, en agosto de 1961. En dicha Carta, los gobiernos adquirieron el compromiso de emprender un esfuerzo de cooperación económica sin precedentes hasta ese momento entre los EE.UU., los organismos financieros internacionales¹³ y los gobiernos de América Latina, al cual se le denominó Alianza para el Progreso.

La Carta comprometió a los gobiernos signatarios a lograr ambiciosas metas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional¹⁴. En su conjunto, esas metas presentaban lo que posteriormente, en el lenguaje de la planificación estratégica, se llamaría una Visión: rápido crecimiento económico sin inflación, eliminación del analfabetismo, transformación de los injustos sistemas de tenencia de la tierra, extensión de los servicios de salud al conjunto de la población, cooperación e integración económica entre los países de la región.

Las metas precisas por lograr dentro de la década eran ambiciosas. La meta cuantitativa de crecimiento por habitante para cada uno de los países era superar el 2,5% anual, cifra que sólo se había registrado en los países signatarios en algunos períodos. En otros planos, se trataba de lograr cambios radicales a partir de situaciones que a veces se arrastraban por siglos, como es el caso de *“la eliminación del analfabetismo de los adultos para 1970”* y la *“efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y de explotación de la tierra”*¹⁵.

Esta Visión tan amplia y estas metas ambiciosas parecen reflejar la influencia de ideas prevalecientes sobre el crecimiento y el desarrollo que los hacían depender básicamente de unas pocas variables económicas ligadas a la acumulación de capital. En particular, la meta de crecimiento per cápita mínimo para cada país se pueden asociar a las ideas de Roston quien planteaba la necesidad de la aceleración del crecimiento para lograr el “despegue” hacia el crecimiento autosostenido. También reflejan un objetivo político: plantear una perspectiva de mejoramiento de las condiciones económicas y sociales en los países de la región que redujera el atractivo de la opción revolucionaria seguida por Cuba en 1959.

Los gobiernos se hicieron oficialmente responsables, en el marco de la Alianza para el Progreso, del desarrollo económico y social de sus países. Se comprometieron a metas concretas en una diversidad de áreas que no habían sido abordadas anteriormente. La variedad de aspectos incluidos en los compromisos reconoció la complejidad de la situación que debía superarse mediante este esfuerzo especial para lograr un desarrollo económico y social sostenido.

La planificación nacional fue consagrada como el instrumento básico y fundamental para lograrlo.

En los términos de la Carta de Punta del Este, el primer requisito para alcanzar los objetivos acordados es que *“se ejecuten...programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente.”*¹⁶

El compromiso no se reduce a ejecutar planes sino que se extiende también, en forma explícita, a la institucionalidad necesaria para elaborarlos y reactualizarlos. *“Los países latinoamericanos*

¹³ A las instituciones de Bretón Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en 1959 se había agregado el Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁴ Organización de Estados Americanos (1961), pág. 622.

¹⁵ *Ibid.*, op.cit., pág. 623.

¹⁶ *Ibid.*, o. cit., pág. 624.

*participantes convienen en implantar o en fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social*¹⁷.

Y se fijan plazos para cumplir. *“Los países latinoamericanos participantes deberán formular, dentro de los próximos dieciocho meses, si fuere posible, programas de desarrollo a largo plazo”*.

El fuerte impacto de estos compromisos en los países de la región radicó no sólo en su carácter de un acuerdo internacional en el marco de la Organización de Estados Americanos sino también en que prometía soluciones al problema crucial del acceso a recursos de financiamiento externo. Estos serían proporcionados por los organismos financieros internacionales oficiales y del gobierno de los EE.UU.¹⁸ Durante las tres décadas anteriores las restricciones de balanza de pagos habían limitado permanentemente el crecimiento económico, habían contribuido a la inestabilidad de precios y en muchos casos habían creado crisis cambiarias de pagos internacionales con severas consecuencias económicas, sociales y políticas.

RECUADRO 1 LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES Y LOS PLANES

Durante la década de los sesenta se produjo un vigoroso despliegue de los sistemas de planificación en la gran mayoría de los países de la región el cual se prolongó hasta la década siguiente. En los primeros años, estos sistemas debieron enfrentar el desafío de elaborar planes que orientaran la acción de los gobiernos frente a complejos problemas económicos y sociales con una institucionalidad nueva o incipiente y, en la mayoría de los casos, sin personal entrenado ni sistemas de información indispensables. Paulatinamente, sin embargo, se crearon o fortalecieron las instituciones dedicadas a elaborar los planes, a ejecutarlos y evaluarlos junto a los organismos destinados recoger información estadística y estudiar los problemas vinculados al desarrollo.

En Brasil, bajo el gobierno de Janio Quadros, en 1961, se creó el Ministerio de Planificación cuyo titular, Celso Furtado, encabezó la elaboración del Plan Trienal entregado en diciembre de 1962. Tras el golpe militar de 1964, el gobierno adopta el Plan de Acción Económica de Gobierno y la Oficina de Investigación Económica Aplicada elabora el Plan Decenal de Desarrollo 1967-1976, el cual no se aplicaría pero constituye el primer esfuerzo de construir una visión estratégica de las prioridades nacionales para establecer los objetivos de política y las medidas para lograrlos. Luego, se aprueban el Plan Estratégico de Desarrollo en 1968 y el Plan de Metas y Bases de Acción de Gobierno en 1970 que postula transformar a Brasil en potencia económica mundial. Pero es el Plan Nacional de Desarrollo de 1971, el que inaugura los planes quinquenales que se sucederán por dos décadas. En 1972, se establece el Sistema Federal de Planificación que formalizó el proceso de elaboración de planes y acompañamiento de su ejecución. Este sistema se consolida durante el resto de esta década alcanzando todas las dimensiones relevantes de la acción del gubernamental actuando directamente a través del presupuesto público, las instituciones financieras públicas y las empresas estatales¹⁹.

En Colombia, el sistema de planificación ha funcionado desde 1958 en base a un Consejo Nacional presidido por el Presidente de la República y compuesto por ministros y altas autoridades económicas que adopta decisiones a propuesta del Departamento Nacional de Planeación, organismo asesor del Presidente y dependiente directamente de él. Ambas instituciones se han mantenido vigentes desde 1958 hasta ahora, con pocas alteraciones, entre las que se destacan las contenidas en las reformas constitucionales de 1966 y 1991 que elevaron el estatus político de la planificación nacional. Una vez organizado, el DNP se abocó a elaborar un plan con la asesoría de la CEPAL. En enero de 1962, fue presentado al Comité de Expertos de la Alianza para el Progreso, organismo que lo aprobó abriendo las puertas al financiamiento internacional. El Plan contenía un modelo formal de planificación macroeconómica y, de acuerdo a las metas de alto crecimiento planteadas, se calcularon las brechas de ahorro y divisas. A partir de 1970, la elaboración de los planes oficiales de desarrollo se adecuó a los períodos presidenciales, aprobándose cada cuatro años.

El sistema de planificación de Costa Rica tiene su origen el año 1963 cuando el presidente Francisco Olrich promulgó la ley que creó Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN). Habían transcurrido dos años desde la firma de la Carta de Punta del Este. Esta oficina dependía directamente del Presidente de la República y era el órgano rector de la Planificación en el país, tanto a nivel nacional como sectorial y territorial. Sus principales objetivos, de acuerdo a la ley, eran crear e impulsar programas económicos generales y mejorar la eficiencia de los servicios en la administración pública. El período de despliegue y consolidación del sistema de planificación coincidió con uno de rápido crecimiento económico entre 1962 y 1979²⁰. OFIPLAN manejaba el tema de las inversiones públicas y llegó a tener direcciones regionales en todo el país, direcciones sectoriales. Se elaboraron cuatro Planes Nacionales de Desarrollo (PND) para los períodos 1965-68, 1969-72, 1974-78 y 1979-82.

(continúa)

¹⁷ *Ibíd.*, o. cit., pág. 624.

¹⁸ Se comprometieron 20 mil millones de dólares en 10 años.

¹⁹ Rezende, Fernando (2009), op.cit.

²⁰ La tasa promedio de crecimiento anual del PIB en Costa Rica, entre 1962 y 1979 fue de 6,5%. La misma tasa entre 1965 y 1974 fue de 7,3%.

Recuadro 1 (conclusión)

El gobierno de Venezuela (República Bolivariana de) creó, a fines de 1959, la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). El tránsito de una dictadura militar a un régimen democrático le permitió a la planificación posicionarse dentro del nuevo aparato institucional y administrativo. En torno a CORDIPLAN se conformó un sistema de planificación nacional encabezado por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros. Al responsable de CORDIPLAN le correspondía participar como asesor de esta máxima instancia gubernamental con el propósito de coordinar, promover y orientar los planes adoptados. El estrato sectorial del sistema de planificación se formaliza en 1971, cuando se crearon en cada Ministerio las oficinas o direcciones de planificación y presupuesto. Los planes de desarrollo diseñados en el lapso 1959-1974 correspondieron, en la práctica, a programas de gobierno correspondientes a los períodos gubernamentales que se sucedieron en esos primeros 15 años de vigencia de la democracia representativa. Las intensas e inesperadas fluctuaciones de los precios del petróleo generaban incertidumbre en las variables financieras claves para las estimaciones de los planes confiriéndoles a éstos y al sistema de planificación una gran fragilidad. Este último, sin embargo, no se vio afectado por cambios institucionales significativos durante casi cuatro décadas.

Los sistemas de planificación de estos cuatro países son los que han mostrado, aparte de Cuba, mayor continuidad institucional hasta la actualidad. Sin embargo, los sistemas de planificación tuvieron un importante desarrollo en otros países.

Entre ellos, la experiencia de México es probablemente la más importante. Luego de firmada la Carta de Punta del Este, se presentó el Plan de Acción inmediata 1962-1964. En 1965, la Comisión Intersecretarial Hacienda-Presidencia elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. El gobierno de Luis Echeverría le dio gran importancia a la planificación y creó un Consejo Nacional de Planeación en 1970. Se aprobaron planes sectoriales de largo plazo. Al terminar el sexenio en 1976, los ministerios de la Presidencia, de Hacienda y del Patrimonio Nacional, con la colaboración de la CEPAL, presentaron los "Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980". Esos tres ministerios compartían las tareas de Planificación y se creó la Secretaría de Planificación y Presupuesto que actuaba como secretariado técnico. Durante el sexenio siguiente, se establecieron tres niveles de planificación, "concertada" con los sectores sociales y privados, "convenida" con los 32 Estados y "obligatoria" para el sector público federal. Sin embargo, a pesar de los cambios en el sistema de planificación la responsabilidad se mantuvo dispersa y no se estableció un órgano central.

La experiencia chilena muestra la formación, a partir de los trabajos una entidad pública especializada - la Corporación de Fomento de la Producción -, un sistema de planificación con crecientes capacidades. Allí se elabora el Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970. Institucionalmente se consolida en 1967 con la creación de la Oficina Nacional de Planificación dependiente directamente de la Presidencia de la República. El gobierno de la Unidad Popular presenta su Plan de Desarrollo 1971-1976, pero sus avances en la planificación regional y sectorial son abruptamente interrumpidos por el golpe militar de 1973.

En Argentina las intervenciones militares frustraron los esfuerzos por desarrollar un sistema de Planificación y la aprobación de los planes que se elaboraron. El Consejo Nacional de Desarrollo fue creado en 1961 y el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 no alcanzó a ser aprobado cuando el golpe militar de 1966 removió de sus cargos a los responsables de su elaboración. En 1971 fue aprobado el Plan de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 presentado por CONADE, pero luego se disolvió la personería jurídica de este organismo. Con el regreso de Perón, se crearon la Secretaría de Planificación, Programación y Coordinación Económica y el Instituto Nacional de Planificación. Ambas instituciones trabajaron con vistas un plan trienal, pero sus autoridades renunciaron después de la muerte de Perón. El golpe militar de 1976 optó por una política económica liberal que redujo fuertemente el rol del Estado en la economía y la institucionalidad responsable de la planificación fue progresivamente desmantelada.

En Perú, un año después Firmada la Carta de Punta del Este, el gobierno surgido del golpe militar de 1962 creó el Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Sistema Nacional de Planificación con el apoyo técnico de la CEPAL. La máxima instancia del Sistema lo constituía un Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, presidido por el Presidente de la República e integrado por los ministros de asuntos económicos y sociales más el Jefe del INP. El gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968) presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1967-1970, el cual no contó con la aprobación de la mayoría opositora en el Congreso. La planificación adquirió importancia como instrumento reformista durante el gobierno militar presidido por el general Juan Velasco. El INP elaboró el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975, la Estrategia Nacional de Desarrollo de Largo Plazo y los planes anuales. Aunque el gobierno militar se prolongaría hasta 1980, a mediados de 1976 se desató una profunda crisis económica que significó un debilitamiento del sistema de planificación y del sector público en general.

Fuente: Elaboración propia.

2. Rasgos salientes de los planes

Los planes elaborados en los años sesenta tuvieron como preocupación fundamental la aceleración del ritmo de crecimiento económico e hicieron hincapié en la consistencia macroeconómica. Utilizaban proyecciones econométricas, estimaban coeficientes capital-producto, pero el corazón de los modelos apuntaba al impacto de las inversiones en las tasas de crecimiento y de éstas sobre los balances ahorro-inversión y de transacciones corrientes con el exterior.

El pensamiento vigente en ese entonces sobre el desarrollo económico y social permitió analizar la realidad y perspectivas de cada país y precisar los fines que se pretendía alcanzar con los sistemas de proyecciones que presentaban los planes. Este pensamiento incorporó muchos de los conceptos desarrollados por la CEPAL para las relaciones centro periferia, privilegiando el desarrollo hacia adentro, el papel de la tecnología y la industrialización sustitutiva.

Entre los rasgos generales más marcados de los planes elaborados en los años sesenta, se destacan la preocupación por el desarrollo de la industria manufacturera. Esos planes otorgaron, además, especial importancia a la provisión de energía, la ampliación y mejoramiento de los servicios de transporte y comunicaciones. La elevación de la productividad y la producción agrícola fue, a menudo, un tema de preocupación. En el ámbito social los temas de educación, vivienda y salud recibieron atención preferente. En algunos casos, la mala distribución del ingreso y las políticas tributarias fueron temas relevantes. La estabilidad de precios aparece como un objetivo recurrente; pero la inflación, cuando fue incorporada a los planes, fue tratada como un desequilibrio macro y fiscal. Las políticas financieras no estuvieron en el centro de las propuestas. Estas siguieron estando en manos de los ministerios de Hacienda y rara vez hubo un diálogo fluido entre los sistemas financieros y de planificación, incluso dentro del sector público.

El tratamiento del largo plazo fue una debilidad general de los planes de este período. Aún en los casos en que se elaboraron planes más largos (diez años), la visión objetivo fue tratada fundamentalmente como un conjunto de objetivos y resultados de proyecciones, sin que se construyera una visión integrada de las aspiraciones de los ciudadanos de un país en las distintas dimensiones del desarrollo económico y social. Estas aspiraciones fueron convocadas en algunos casos; pero sólo en forma parcial y para dar sustento social y legitimidad a los planes.

Los intentos de avanzar a una planificación operativa de corto plazo en base anual o bianual tampoco fueron auspiciosos. En general, los planes no incidieron en forma determinante en las políticas de desarrollo que efectivamente aplicaron los gobiernos. Varios planes terminaron siendo más manifestación de intenciones que herramientas de gobierno.

Los diagnósticos definían problemas en forma estrecha (reduccionismo economicista) y alimentaban modelos que predecían resultados ciertos, sin posibilidad de acoger eventos no previstos y las incertidumbres propias de los procesos económicos y sociales. Ello provocaba una rigidez que explicaba muchos de los problemas surgidos en la implementación de planes de desarrollo. Su mayor valor radicó en el análisis de la realidad económica y social de los países, basado para lo cual se hicieron numerosos estudios y grandes esfuerzos de mejoramiento de los sistemas de recolección de información estadística. Ello permitió realizar un estudio mejor fundado de las perspectivas del desarrollo en cada país y de distintas alternativas política respecto a los problemas y obstáculo que se presentaban. Aunque los sistemas de planificación a menudo no incidieran en forma significativa en las decisiones importantes de política económica, habitualmente proveyeron información junto un marco general de análisis de alcance nacional en relación a los problemas que debía enfrentar la conducción económica de los gobiernos y los agentes privados.

3. Problemas de Implementación

Los problemas para la implementación de los planes surgieron desde varios frentes a medida que los sistemas de planificación fueron estableciéndose.

Un primer frente, más técnico, fue el del cambio de los parámetros sobre los que se basaban las proyecciones y metas del plan. Este elemento fue especialmente fuerte en Venezuela (República Bolivariana de), por la fuerte oscilación de los precios del petróleo. Pero la inestabilidad de los precios de los productos primarios, que constituían (y aún constituyen) una proporción tan importante de sus exportaciones, afectó en mayor o menor medida a todos los países latinoamericanos.

Otros factores se agregaron para alterar los supuestos que servían de base a las proyecciones. Uno de ellos fue la aleatoriedad de las corrientes de financiamiento externo. Las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el BID siguieron siendo fuertes y el financiamiento de estos dos últimos siguió estando ligado a básicamente a proyectos. También conspiraron contra las proyecciones y metas de los planes las debilidades de las políticas fiscales, la precariedad de los mercados financieros privados y la inestabilidad de precios.

Un segundo orden de dificultades para la ejecución de los planes procedía de las reacciones de los distintos agentes involucrados por los efectos de las medidas requeridas para implementarlos. Se hacía presente la reacción negativa de aquellos que se veían afectados por ellas, o que no veían cumplidas sus expectativas de recibir beneficios por su aplicación. Estas respuestas negativas se planteaban en torno a medidas específicas, pero, a menudo, se estructuraban como oposición a las orientaciones generales. La ausencia de las complejas dimensiones de economía política que involucra ejecutar un plan o, en general, cualquier medida de política económica, fue una debilidad que ha dado lugar a una serie de reformulaciones conceptuales y metodológicas de la planificación²¹.

4. Prácticas administrativas

Un tercer frente obstáculos para la implementación de los planes surgió de las prácticas administrativas de los gobiernos. Estas se caracterizaron por la independencia de los ministerios y las instituciones públicas que defendían celosamente su autonomía. Las parcelas de poder burocrático reaccionaban negativamente ante los intentos de modificar objetivos, racionalidades y prácticas que pudieran amenazar su capacidad de decidir sobre los asuntos que estaban a su cargo, particularmente cuando se trataba de los recursos financieros o humanos.

Estas reacciones negativas se apoyaron, a menudo, en las prácticas presupuestarias tradicionales. La elaboración y las decisiones de presupuestos tienen de por sí suficiente complejidad y siguen procedimientos normalmente avalados por larga tradición. No era fácil que las instituciones públicas admitieran la aplicación de nuevos criterios, particularmente si estos redundaban en menores recursos asignados. Estos criterios se fundamentaban en la consistencia global y la proyección nacional de las distintas actividades y podían entrar en colisión con intereses particulares de sectores sociales, regionales y productivos. En tal caso, se argumentaba para demostrar su legitimidad aunque contradijeran los propósitos del plan. El resultado más frecuente fue que la elaboración de los presupuestos se mantuvo alejada de los sistemas de planificación a pesar de las leyes y normas que establecían que debía haber coordinación y consistencia entre presupuestos y planes.

Para contrarrestar este último factor de orden administrativo, en muchos países se le otorgó la más alta jerarquía a la cabeza del sistema de planificación en el país. Esta dependía directamente de la Presidencia de la República. Fue el caso del Departamento Nacional de Planeación en Colombia, CORDIPLAN en Venezuela, ODEPLAN Chile, CONADE en Argentina y OFIPLAN en Costa Rica. Los titulares de estas instituciones eran asesores directos de los Jefes de Estado. En las experiencias de países como Colombia, Venezuela y México los planes se adecuaron a los ciclos electorales. El problema no se corrigió del todo y la preponderancia de las oficinas y organismos rectores de la planificación logró ser mayor en aquellos casos en que los presidentes dieron personalmente respaldo a la planificación, como en el Caso de Carlos Lleras en Colombia y Luis Echeverría en México. Esta cercanía a los niveles más altos del poder político permitió a las entidades planificadoras influir y participar en las decisiones centrales de política económica.

Finalmente y como un cuarto tipo de problemas en la actividad de las instituciones planificadoras y la implementación de los planes, debe mencionarse las fallas que se presentan cuando el Estado interviene en la economía. La captura de rentas, las inconsistencias dinámicas, y los problemas de

²¹ Véase Lira, Luis (2006) y Matos, Carlos (1987).

agencia se hicieron presentes. Las tendencias a la poca transparencia de los procesos de toma de decisiones y la interferencia de intereses particulares en ellas también hicieron parte del proceso.

4. Métodos y conceptos en la experiencia de la planificación

Todas estas dificultades técnicas, políticas y prácticas para el desarrollo, funcionamiento e implementación de la planificación generarían un amplio y sostenido debate sobre su teoría y práctica. Es conocida la crítica a los planes formales de desarrollo que sostuvo Albert Hirschman ya en los años cincuenta²². Una opinión posterior es la de Miguel Urrutia, Jefe del Departamento Nacional de Planeación de Colombia en 1974:

“La experiencia colombiana de planificación económica parece indicar que el tipo de planificación macroeconómica que... recomiendan las comisiones regionales de Naciones Unidas, no tiene una influencia real en la política económica de los gobiernos. Por el contrario, parecería que una entidad planificadora dedicada a formular una serie consistente de políticas económicas para el logro de los objetivos políticos de un gobierno podría mejorar el desempeño de la economía.”

“Un plan nacional que especifique el manejo de las distintas políticas (monetaria, cambiaria, fiscal, de gasto público, de precios y tarifas) para el logro de una serie de objetivos para los cuales existe un consenso político en el gobierno garantizaría un manejo coherente de la economía, eliminando así la mala asignación de recursos y proporcionándole al sector privado directrices claras en cuanto a lo que puede esperar del gobierno”²³.

ILPES promovió desde sus inicios no sólo el fortalecimiento de los sistemas de planificación sino también la revisión crítica de la experiencia que iban acumulando los países de la región. El seminario de expertos que convocara en julio de 1965 señalaba que se registraba *“una tendencia a constituir los (los planes) en medios de racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo”* en lugar de utilizarlos *“con fines deliberados de cambio”²⁴.*

Este cambio se refiere a cambios estructurales (tenencia de la tierra, sistemas de educación, salud, innovación, regímenes tributarios y de comercio exterior) que parecían indispensables para evitar la reproducción de de las condiciones que mantenían en el subdesarrollo a las economías y sociedades de la región. Aparece aquí la noción de la planificación como un instrumento de cambio que suscitaría una fuerte oposición ideológica en algunos países.

En el ámbito más técnico referido a los procesos de planificación la experiencia generó diversas líneas de análisis crítico. La más penetrante y conocida fue la de Carlos Matus quien analizó las condiciones en que se había desenvuelto la planificación en los años cincuenta y sesenta, estudia los supuestos básicos de la concepción interna de la planificación y propone sustituir el uso del procedimiento normativo por el estratégico en el ejercicio de la planificación²⁵. La revisión de la experiencia le llevó a precisar cuatro condiciones para que la planificación se consolide:

- i) Que los grupos sociales que asumen el poder definan una estrategia de desarrollo o un grupo mínimo de orientaciones sobre los problemas que enfrentar
- ii) Que esa estrategia implique cambios en el manejo tradicional de la política económica haciendo necesaria la planificación
- iii) Que esa estrategia encuentre en el proceso social y económico condiciones que le permitan adquirir el carácter de gran esfuerzo colectivo

²² Hirschman, Albert (1958).

²³ Véase Urrutia, Miguel (1986), págs. 80 y 81.

²⁴ ILPES (1965), pág. 7.

²⁵ Matus, Carlos (1972).

- iv) Que la planificación encuentre una forma de integrarse funcionalmente en la administración del Estado

En este listado aparece nítida la concepción del autor de que el proceso de planificación no es independiente sino que forma parte los procesos políticos que genera el intento de llevar a la práctica una estrategia de desarrollo. La relación entre políticos, planificadores y la burocracia aparece como clave para que la planificación haga un aporte sustantivo al desarrollo.

Matus criticó particularmente el carácter normativo de los modelos de planificación. Estos definían un curso del proceso de desarrollo en que las acciones propuestas no surgían de las funciones reales de comportamiento:

“El procedimiento normativo define un curso del proceso de desarrollo que comprende las acciones necesarias para cumplir determinados objetivos a priori...; las acciones propuestas no surgen de funciones reales de comportamiento, sino que se sobrepone a éstas una norma de conducta coherente con los objetivos... El modelo no surge dialécticamente de la realidad, sino que se deduce de la norma-objetivo”²⁶.

El debate respecto a los planes y los sistemas de planificación, sin embargo, no se limitó al análisis crítico de los procesos, métodos y tareas de la planificación. También fueron sometidos a evaluación crítica los enfoques adoptados por ésta en temas sustantivos particularmente los relativos a política industrial, de comercio exterior y el rol del Estado en la asignación de los recursos. Este segundo ámbito de debate adquiriría cada vez más relevancia, en los años setenta, a medida que los planteamientos neoclásicos ganaran adeptos entre los académicos que estudiaban los temas del desarrollo económico y social y entre los expertos de los organismos internacionales de financiamiento.

²⁶ Matus, Carlos, op. cit., pág. 101.

III. La transición de los años setenta

Después de una década de rápido despliegue, la planificación entró en un período de transición que estuvo signado por los crecientes síntomas de agotamiento del modelo de desarrollo estatista industrializador. La coyuntura dinámica de la sustitución de importaciones y el consenso político sobre la industrialización que generaron ideas, políticas y el modelo normativo de planificación, iban quedando atrás. Paralelamente, el sistema económico internacional comenzaría un proceso de internalización financiera a partir del abandono del sistema de cambios fijos de los acuerdos de Bretton Woods en 1971, y del desarrollo de los mercados cambiarios y de los eurodólares después de 1973.

Los gobiernos de la región se empeñaron en la búsqueda de modelos de desarrollo que respondan a las nuevas realidades y los desafíos que plantean las tensiones creadas por las aspiraciones de los diversos grupos sociales. Los sistemas de planificación, su influencia, funciones e incluso su institucionalidad sufren importantes modificaciones. Los caminos adoptados difieren frontalmente. En un extremo Brasil, fortalece su sistema de planificación hasta situarlo en el centro de las decisiones gubernamentales de alto nivel. En el otro extremo se encuentra Chile donde, a partir del golpe militar de 1973, se abandona el concepto de planificación del desarrollo y la Oficina de Planificación Nacional se transforma en un centro de elaboración de reformas para traspasar al sector privado funciones que desempeñaba el Estado.

1. Agotamiento del modelo estatista industrializador

El agotamiento del modelo que entregaba un fuerte protagonismo al Estado y promovía una industrialización basada en la sustitución de las importaciones fue causado por factores muy diversos. Estos no sólo tienen relación con la evolución de procesos económicos y sociales sino también con la insuficiencia o ausencia de procesos políticos que permitieran la construcción de un sólido Estado democrático.²⁷

En muchos casos, las instituciones públicas no lograron asegurar su autonomía frente a los intereses particulares, el respeto de los derechos ciudadanos y la vigencia del imperio de la ley. Por el contrario, las políticas públicas fueron a menudo capturadas para beneficio de grupos económicos, sectores sociales, círculos militares, corporaciones religiosas o agrupaciones profesionales (incluso, a veces, de caudillos y dictadores individuales) los cuales acumularon poder político y económico a costa del interés general.

De allí que las políticas no respondieran a las necesidades y demandas de la mayoría de los ciudadanos y contribuyeran, en cambio, a la exclusión de los beneficios del crecimiento de amplios sectores de la población. El predominio de intereses privados condujo además a intervenciones estatales que entorpecieron el funcionamiento de los mercados y promovieron el rentismo, la especulación y la corrupción. La acción del Estado en materias económicas y sociales perdió legitimidad.

Los déficits democráticos de los Estados durante el período de despliegue de la planificación en la región, incidieron también en la inexistencia de acuerdos que políticos que pudieran jugar el papel de un pacto social distributivo. El Estado se vio muy a menudo imposibilitado de dirimir entre demandas conflictivas de los distintos sectores, comprometiendo la solidez de su posición fiscal. Esta debilidad repercutió muy negativamente (en algunos casos dramáticamente) en la conducción de las finanzas públicas, conduciendo a la inestabilidad de precios, el endeudamiento excesivo, la vulnerabilidad externa y a la incertidumbre respecto a los efectos de las políticas. Todo ello conspiró contra la eficiencia, la eficacia y el respaldo necesario para el éxito de la actividad estatal destinada a impulsar el desarrollo.

En los hechos, las actividades públicas se vieron afectadas con demasiada frecuencia, por prácticas abusivas, deshonestas y corrupción. Esta llegó hasta los más elevados niveles del poder político. Sólo en los años noventa se darían las condiciones para denunciar las prácticas corruptas de las máximas autoridades y dos presidentes de la república fueron destituidos, Fernando Collor de Mello en Brasil (septiembre 1992) y Carlos Andrés Pérez en Venezuela (mayo 1993). Este último por delitos cometidos en su primer mandato (1974-1979). Un tercero, Carlos Salinas de Gortari en México fue condenado por cargos similares después que completara su mandato.

2. Las dificultades del proceso de industrialización

El proceso de industrialización, por su parte, en los años ochenta se encontraba con dificultades difíciles de superar. Ya en los años 50 dejó de ser una opción determinada por la caída de la capacidad para importar durante los años 30 y por la imposibilidad de obtener abastecimiento adecuado y oportuno desde las potencias industriales comprometidas en el esfuerzo bélico de la segunda guerra mundial. En cambio, durante los años 60 y 70, la industrialización fue impulsada y dirigida por el Estado.²⁸

Se crearon instituciones públicas de fomento y planificación para formular e implementar planes sectoriales y nacionales. Se organizaron empresas públicas en áreas estratégicas como energía, acero, infraestructura, petróleo, para fortalecer la oferta industrial doméstica. Al mismo tiempo, se utilizaron una variedad de instrumentos para acelerar la industrialización: protección arancelaria, restricciones cuantitativas, tipos de cambio diferenciales, tasas de interés subsidiadas, fomento a la investigación

²⁷ Iglesias, Enrique (2006).

²⁸ Véase Muñoz G., O. (2001) y Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp (copms.) (2003).

tecnológica y otros. La política de protección tuvo costos crecientes, a menudo adoleció de inconsistencias e incluso agudizó sesgos anti-exportadores.

Los intentos de crear una zonas de libre comercio a nivel regional (ALALC) o subregional (Comunidades Andina y Centroamericana) no tuvieron éxito, perdiéndose la oportunidad de proveer a las empresas un espacio competitivo intermedio donde las principales políticas se generaran en niveles más alejados de los intereses locales, ganando en consistencia y continuidad.

La industria y su expansión debieron ser protegidas de la competencia externa que provenía de los países desarrollados. La dinámica de la economía y del comercio mundial conspiró también contra las políticas proteccionistas. El ritmo de crecimiento de la producción y particularmente del comercio durante las tres décadas que siguieron a la segunda guerra mundial alcanzó niveles sin precedentes en la experiencia histórica.²⁹ El comercio internacional de manufacturas registró una expansión particularmente rápida; sin embargo, los países latinoamericanos (con la excepción de Brasil) no lograron insertar sus exportaciones industriales en la dinámica de esas corrientes comerciales³⁰. Las exportaciones de productos primarios, por su parte, no languidecieron y, a pesar de la volatilidad de los precios y de los ciclos de la demanda, representaron una alternativa para el crecimiento económico de los países de la región.³¹ Finalmente, los mercados financieros internacionales iniciaron una rápida expansión desde mediados de los años setenta abriendo oportunidades de financiamientos a varios países de la región.

3. Los tipos de planificación en los años setenta

La variedad de las experiencias de planificación fue acentuándose en el curso de la década de los setenta por efecto de las sucesivas opciones políticas de los países adoptadas en diversos ámbitos. Uno de éstos fue el de la diversidad y evolución de proyectos o modelos de desarrollo nacional. Otro ámbito fue el del espacio de acción de los órganos planificación en la estructura del Estado³².

El documento presentado por ILPES a la III conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, en noviembre de 1980, analiza los planes, los procesos y los sistemas de planificación durante los años setenta³³. Allí resalta la variedad de situaciones y los factores que las tipifican. Un factor determinante es el carácter de los proyectos o modelos nacionales de desarrollo en función de los cuales se planifica en cada país. Estos se distinguen a partir de tres elementos definitorios. El primero es el mecanismo de asignación de recursos, pues el mercado puede operar libremente con el Estado interviniendo sólo subsidiariamente, o bien, puede ser corregido parcialmente o regulado por el Estado. Un segundo elemento definitorio del proyecto de desarrollo es la importancia que atribuyen a las políticas sociales; para algunos, estas son subsidiarias, para otros complementarias, o bien constituirse en los objetivos prioritarios del desarrollo. El tercer elemento definitorio en este análisis es el tratamiento al capital extranjero y la apertura al mercado externo.

Estas concepciones de modelo de desarrollo nacional y el alcance de los procesos de planificación mismos permiten precisar tres tipos principales de experiencias de planificación en los veinte países

²⁹ Entre 1950 y 1973, el PIB mundial creció a tasas promedios anuales del orden del 4,8% (3% en términos per cápita) y el comercio lo hizo a un ritmo 50% superior. Véase CEPAL (2001), pág. 3.

³⁰ Hacia 1980, los países en desarrollo exportaban un 9% del total mundial de exportaciones de manufacturas. De esa corriente de exportaciones de los países en desarrollo, un 14% provenía de los países miembros de la ALADI, siendo Brasil el origen de la mitad de ellas. Véase CEPAL (1987), págs. 50, 55 y 57.

³¹ El crecimiento de los volúmenes de exportaciones anuales de metales y minerales superaron el 6% promedio anual entre 1965 y 1980. Véase CEPAL (1987), pág. 52.

³² Un ejemplo de estas mudanzas la constituye el caso de México. El Comité de Inversiones fue creado por la Secretaría de Hacienda en 1953. Seis años después sus tareas pasaron a la Presidencia. En 1965, se creó la Comisión Intersecretarial Hacienda- Presidencia y en 1970 la Comisión Nacional de Planificación. En 1976 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta fue perdiendo protagonismo después de la crisis de la deuda, en 1982, hasta que desapareció en 1992 pasando sus atribuciones a Hacienda. Numerosos fueron también los cambios en los organismos responsables de la planificación sectorial y regional.

³³ ILPES (1982), págs. 47 a 50.

entrevistados por el ILPES en esa ocasión (la planificación cubana sería un cuarto tipo). Un grupo de países de Caribe y Centroamérica un tipo de planificación normativa en que sobresalen como actores los agentes empresariales privados junto con el Estado. La libertad económica no excluye que éste actúe para superar insuficiencias o carencias de la iniciativa privada en relación a objetivos sociales o de creación de infraestructura productiva. A este tipo de planificación son también asimilables planes de Bolivia, Colombia, Venezuela y Brasil. El alcance de los planes de esta categoría puede definirse como comprensiva del conjunto de variables económicas y sociales agregadas o, en muchos casos, reducirse a proyectos o programas sectoriales.

Un segundo tipo de planificación se plantea la realización de cambios estructurales para superar los problemas del desarrollo y la equidad. El papel del Estado es más protagónico sin desconocer el papel de la iniciativa privada, pero el mercado debe ser regulado. La planificación tiende a ser más comprensiva, sin limitarse a proyectos y programas. A este tipo se asimilan los planes de Chile 1971, de México 1980, Perú a partir de 1968, Costa Rica 1979, el III PND de Brasil 1980.

Un tercer tipo de planificación gubernamental surgió después de los golpes militares en Chile, Uruguay (ambos en 1973) y Argentina (1976). El modelo de desarrollo impuesto en esos países difiere de los anteriores en la preponderancia que adquiere el mercado como mecanismo de asignación de recursos, la apertura al comercio internacional, facilidades ofrecidas al capital extranjero y el carácter eminentemente subsidiario que se le otorga a la actividad del Estado. Se postula una fuerte correspondencia entre el crecimiento económico y el bienestar de la población, pero se reconoce la necesidad que el Estado provea ciertos servicios sociales que el mercado no provee. Los planes pueden tener un alcance sólo sectorial o adquirir carácter indicativo cuando proponen objetivos globales con pocas metas específicas. Los grandes actores son los agentes empresariales nacionales y extranjeros.

IV. El repliegue de la planificación

El repliegue de la planificación fue un fenómeno generalizado en la región durante los años ochenta y noventa. Aunque, en algunos países, comenzó a producirse a mediados de la década de los años setenta, éste se generalizó como efecto de la crisis de la deuda externa iniciada en 1982. Los programas de reforma estructural inspirados en el Consenso de Washington redujeron, durante los años noventa, la actividad e influencia de los organismos de planificación actividad e influencia al mínimo. Incluso, en algunos casos, la estructura institucional fue desmontada y dejaron de existir como tales.

1. La deuda externa desata la crisis

La crisis de la deuda externa fue el hecho dominante de los años 80 en toda América Latina. Los ejercicios de renegociación de la deuda externa, recurrentes en cada país durante el resto de la década, pasaron a ser determinantes de las políticas económicas y sociales de los gobiernos de la región. Los objetivos del desarrollo económico y social quedaron subordinados a las restricciones financieras que el servicio de la deuda externa imponía. Los planes de ajuste que cada gobierno presentó para reequilibrar sus cuentas externas se constituyeron en la definición básica que enmarcaba las políticas públicas. Las consideraciones de mediano y largo plazo cedieron el lugar a los problemas sobrevivencia de corto plazo.

A partir de mediados de la década anterior, el comercio exterior de los países se expandió rápidamente. También lo hicieron y más rápidamente los ingresos de capital a la región, sobre toda bajo la forma de créditos externos. La deuda externa creció aceleradamente, triplicándose entre 1978

y 1982. Este último año, alcanzó un volumen más de tres veces superior al valor exportado anualmente por América Latina. Como la tasa de interés internacional superó los dos dígitos a partir de 1979, los intereses de la deuda, en especial desde 1981, gravitaron muy pesadamente en la cuenta corriente de la balanza de pagos, superando el 30% del valor de las exportaciones³⁴.

El crecimiento tan acelerado de la deuda externa en los países de la región fue facilitado por el avance de la globalización a fines de los años setenta. El abandono del sistema de tipos de cambio fijos en 1971 y los desequilibrios comerciales generados por el aumento abrupto de los precios del petróleo en 1973 estimularon el desarrollo de los mercados de cambio y de los eurodólares los cuales gozaron de abundante liquidez provista por los excedentes de los países exportadores de petróleo. El creciente volumen de transacciones financieras internacionales fue acompañado por reformas institucionales para liberalizar y desregular los movimientos internacionales de capital y los sistemas financieros nacionales. La integración financiera involucró principalmente a los países desarrollados. Pero no excluyó a las mayores economías de América Latina. Brasil primero y luego México, Argentina, Venezuela y Chile participaron en el proceso de globalización financiera desde sus etapas iniciales y fueron importantes receptores de capital antes de 1980³⁵.

En 1982, tres fenómenos se sumaron para acentuar el deterioro de la posición de pagos internacionales de los países de la región: disminuyeron las exportaciones, cayeron los términos de intercambio debido al deterioro de las economías centrales y las tasas de interés internacionales volvieron a aumentar. En agosto de ese año, México se vio obligado a suspender el servicio de la deuda externa y se produjo un corte brusco de los préstamos de los bancos comerciales a todos los países de la región.

Interrumpidos esos préstamos, ningún país estuvo en condiciones de mantener el servicio de la deuda en los términos originalmente pactados, excepto Colombia. El balance entre afluencia neta de capital y servicio de la deuda se hizo negativo. Los movimientos financieros provocaron una gran sangría de recursos que arrasó con las reservas de divisas de la región y forzó a reducir fuertemente el gasto interno de los países. Se produjeron severas contracciones del gasto público, devaluaciones, contracción de la inversión con un violento impacto en la actividad económica, en el ingreso y consumo per cápita, el desempleo y la inflación³⁶. El resultado fue la peor crisis desde la gran depresión de los años 30, las economías perdieron competitividad y aumentaron abruptamente la pobreza y las desigualdades sociales. Luego, sobrevino la “década perdida” para el desarrollo de la región.

RECUADRO 2 EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN

La crisis de la deuda externa transformó profundamente la arquitectura institucional de los gobiernos más afectados. Los esfuerzos de planificación económica fueron avasallados, por la crisis, por la necesidad de realizar ajustes y por el inicio de un cambio de la estrategia y el modelo de desarrollo. Los órganos de planificación, se debilitaron, quedaron dañados, se volvieron irrelevantes o fueron desmantelados.

En Brasil, la segunda crisis del petróleo produjo desequilibrios internos y externos que eliminaron la posibilidad del Estado de sostener el ritmo de inversión de años anteriores. De acuerdo a la normativa vigente, se elaboró el Tercer Plan Nacional de Desarrollo (1980-1985), pero fue abandonado en la práctica debido a las diferentes visiones de los ministerios de Hacienda y Planificación de cómo enfrentar la crisis. La situación no se modificó con el advenimiento de la Nueva República. Se cumplió con la formalidad de proponer un plan, el Primer Plan Nacional de Desarrollo de la Nueva República (1985-1989) que enfatizó las preocupaciones sociales. Pero se mantuvieron las diferencias con Hacienda y Planificación siguió perdiendo su lugar central en las decisiones de política económica y de coordinación de las acciones del gobierno.

(continúa)

³⁴ Véase Eyzaguirre, Nicolás y Mario Valdivia (1989). Los intereses pagados al exterior por los países latinoamericanos se quintuplicaron entre 1977 y 1981 (cifras de la CEPAL).

³⁵ Véase Frenkel (2003).

³⁶ “Entre 1980 y 1983, el ingreso bruto cayó año tras año en la región, acumulando una disminución de 14%, mientras que el desempleo se duplicó y la inflación se elevó de un 56% a un 131%”. Schmidt-Hebbel, Klaus y Felipe Montt (1989).

Recuadro 2 (conclusión)

La economía, en Colombia, fue afectada en menor grado que la mayoría de los otros países de América Latina. El nivel y perfil de la deuda externa, cuyo servicio no fue interrumpido, le permitieron negociar la deuda con el Fondo Monetario y el resto de los acreedores de manera muy diferente a los países que estaban en situaciones más críticas. El crecimiento se desaceleró, pero las tasas anuales fueron positivas y en el año más crítico, 1982, llegó al 1%³⁷. El desempleo se elevó y llegó a 14% en 1985, pero no llegó a las cifras extremas de otros países. No se produjeron desbordes inflacionarios.

La recesión internacional y el cierre del mercado internacional de capitales privados obligaron a la Administración del presidente Betancur a compatibilizar las políticas y objetivos de su Plan Nacional de Desarrollo (Crecimiento con equidad 1982-1986)³⁸ con un proceso de ajuste que se inició en 1982 y se reforzó a mediados de 1984. Las políticas de ajuste permitieron reducir los desequilibrios externos e internos a niveles razonables y la bonanza cafetera de 1986, aunque breve, permitió recuperar ritmos de crecimiento dinámicos (superiores al 5 % ese año y el siguiente). La política macroeconómica contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1990³⁹ contribuyó a este resultado.

Dos décadas de prosperidad y crecimiento se vieron interrumpidas en Costa Rica. El protagonismo pasó a la política fiscal y al sector financiero. Las necesidades apremiantes alejaron la atención de los problemas del desarrollo a mediano plazo. Desde el punto de vista institucional OFIPLAN se transformó, en 1982, en el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). Luego, en 1986, perdería el régimen privilegiado de financiamiento que le permitía atraer personal calificado del resto del gobierno y desarrollar actividades con autonomía.

En Venezuela (República Bolivariana de), la evolución de la coyuntura económica enfrentada por el país a partir de 1982 disminuyó la capacidad institucional de CORDIPLAN al emerger con gran ímpetu la influencia del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Venezuela en el diseño y ejecución de la política económica. En 1984, se les unió el del Ministerio de Fomento (MF) que administraba las normas reguladoras del comercio exterior de mercaderías. Mientras tanto, CORDIPLAN quedaba relegada a la ejecución de actividades secundarias relacionadas con el desarrollo de proyectos regionales y de cooperación técnica internacional.

México realizó elecciones presidenciales en 1982. La administración de Miguel de la Madrid definió como líneas estratégicas la reordenación de la economía a través de políticas de ajustes y el cambio estructural que priorizó la apertura del comercio exterior. Los problemas financieros y el ajuste predominaron en la agenda y se intensificaron en 1985, relegando las preocupaciones por el desarrollo a un plano secundario.

Los instrumentos de planeación económica, social y cultural del país se fueron restringiendo a la formulación del presupuesto, a su aprobación, a la ejecución del gasto y a la revisión de las cuentas. La programación presupuestaria anual quedó desligada del Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan, elaborado por el Ejecutivo cada seis años, dejó de tener objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas⁴⁰.

En Chile, la Oficina de Planificación Nacional había postergado desde el golpe militar de 1973 sus tareas de planificación para priorizar el diseño de políticas públicas y reformas institucionales de alta relevancia política para traspasar a la iniciativa privada y al mercado funciones que anteriormente ejercía el Estado. El colapso económico de 1982, que significó una generalizada crisis bancaria, masivas quiebras en la industria, la agricultura y la construcción, elevó el desempleo a niveles desconocidos desde comienzos de los años 30. El régimen se debilitó, debió suspender sus reformas neoliberales y atemperar el fundamentalismo de mercado de sus políticas económicas y sociales. La Oficina de Planificación Nacional perdió influencia en el manejo del Estado.

El golpe militar de 1976 en Argentina había iniciado un cambio en el modelo nacional de desarrollo hacia el predominio del mercado y el retiro del Estado a roles subsidiarios, pero logró avanzar menos que en Chile. La crisis de la deuda debilitó el régimen militar y asumió un gobierno elegido democráticamente a fines de 1983. Las nuevas autoridades abandonaron la política económica del gobierno militar y dieron un cierto impulso a las actividades de planificación. Pero, la atención del gobierno y los agentes económicos estaban en los temas de estabilidad y financiamiento externo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1987-91 fue el último documento que reflejó tareas activas de planificación económica en la Argentina. Todas las proyecciones incorporadas en los documentos elaborados por los organismos gubernamentales dedicados a la planificación se vieron notoriamente frustrados por la evolución real de la economía. La inflación y la restricción externa mantuvieron una gran persistencia y continuaron afectando negativamente la evolución de los niveles de actividad y empleo.

La crisis de la deuda afectó intensamente al Perú. En 1982 y 1983, el PIB cayó en -0,6% y -11,8% mientras la inflación se elevaba a 64% y 111%, respectivamente. Los esfuerzos del gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985) se concentraron en los agudos problemas financieros de corto plazo del fisco y la balanza de pagos. El instituto Nacional de Planificación se limitó a trabajar modelos de acondicionamiento del territorio y temas de planificación regional. El programa reformista de Alan García (1985-1990) fortaleció el INP y se llegó a formular un plan de mediano plazo para el período 1986-1990, pero la crisis económica se profundizó en 1988 con fuertes caídas del producto e hiperinflación lo hicieron impracticable.

Fuente: Elaboración propia.

³⁷ Cifras del Banco Mundial.

³⁸ Departamento Nacional de Planeación (1983).

³⁹ Departamento Nacional de Planeación (1987).

⁴⁰ Ver Laura Sour (2007). Págs. 16 y 17.

2. La condicionalidad en las renegociaciones

Los bancos acreedores establecieron como requisito para cualquier acuerdo financiero con los gobiernos la aprobación del Fondo Monetario Internacional de planes de ajuste que redujeran los déficits en balanza de pagos. Esta institución introdujo condiciones para esa aprobación que restringieron aún más el margen de maniobra de los gobiernos. Más aún, estas condicionalidades fueron ampliando su alcance desde los temas de manejo macroeconómico a otros temas propios de las estrategias de desarrollo.

Sin embargo, el penoso esfuerzo de ajuste interno recesivo para re-equilibrar las cuentas externas no bastaba para compensar el pago de intereses; la cuenta corriente se mantenía deficitaria y la deuda seguía creciendo. En 1985, el gobierno de los EE.UU. impulsó el plan Baker para reprogramar el pago de las deudas y reciclar parcialmente los intereses. Fue la oportunidad para incluir condicionalidades que no se limitaron a los instrumentos de política macro, fiscal, monetario o cambiario. Se comenzó a introducir políticas de corte neoliberal propiciadas por la Administración Reagan.

La privatización de empresas o instituciones que anteriormente eran del Estado o desregular actividades obedecía a enfoques de políticas neoliberales que contradecían directamente las concepciones que habían predominado en América Latina en décadas anteriores. Se comenzó a instalar un nuevo modelo económico y de desarrollo nacional en que el mercado era predominante en la asignación de recursos y la distribución del ingreso, la iniciativa privada era el motor del crecimiento y el Estado reducía su intervención a papeles secundarios. Sólo las dictaduras militares del cono sur se habían apartado del patrón anterior y las habían impuesto, sin ninguna consulta democrática.

Una nueva administración norteamericana introdujo, en 1989, un nuevo plan. El plan Brady comenzó a presidir las negociaciones. La estrategia de financiamiento incorporó reducción de la deuda y del servicio de esa deuda, permitiendo a los países de la región recuperar progresivamente el acceso a los mercados internacionales de capital. Pero la condicionalidad que obligaba a cambios de las políticas económicas se mantuvo en los términos del plan anterior y se fueron imponiendo un conjunto de recetas de políticas que se conocería como el “Consenso de Washington”.⁴¹

3. Cambio de modelo de desarrollo

El repliegue de la planificación es parte de un cambio más general y profundo. El modelo de desarrollo que había prevalecido desde la segunda guerra mundial en América Latina fue sustituido por otro muy diferente. La revisión más drástica involucró a dos aspectos claves de la estrategia anterior: el rol del Estado en la economía y el papel de la industria manufacturera en el proceso de desarrollo.

Las nuevas concepciones sobre crecimiento y desarrollo, que presidieron el repliegue de los sistemas de planificación durante las dos últimas décadas del siglo XX, apuntaron a cuatro ámbitos de las políticas económicas: 1) la adopción de las reglas de juego del mercado y del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos, 2) la apertura al comercio y a las corrientes financieras y de inversiones privadas internacionales, 3) la privatización generalizada de empresas y actividades del Estado y 4) la implementación de duras políticas fiscales y monetarias de estabilización.

John Williamson sintetizaría la doctrina sustentada por el FMI, Banco Mundial, los expertos y autoridades del gobierno norteamericano, llamándola el “Consenso de Washington”. Dicha síntesis contenía diez puntos: (i) disciplina fiscal; (ii) reorientación de las prioridades del gasto público hacia áreas con altos retornos económicos y potencial para mejorar la distribución del ingreso, tales como salud básica, educación primaria, e infraestructura; (iii) reforma tributaria (para reducir las tasas marginales y ampliar la base impositiva); (iv) liberalización de la tasa de interés; (v) tasa de cambio

⁴¹ El economista John Williamson dio el nombre de Consenso de Washington, en 1989, a una lista de diez reformas que, en su opinión, compartían casi todos los técnicos de las instituciones financieras internacionales con sede en Washington, los organismos económicos del gobierno de los EE.UU., el Consejo de la Reserva Federal y los “think tanks”, junto a las personalidades políticas del Congreso y el gobierno federal que intervenían en estas materias. Véase Williamson, John (1990).

competitiva; (vi) liberalización comercial; (vii) liberalización de las corrientes de inversión extranjera directa; (viii) privatización; (ix) desregulación (para abolir las barreras al ingreso y la salida); y (x) seguridad de los derechos de propiedad.⁴²

El mismo autor señala que esta lista, publicada en 1990, se aparta del fundamentalismo de mercado (que recibió tanta atención durante el primer período de Reagan, 1982-1986), también precisa que la lista refleja tres grandes ideas: economía de mercado, apertura al mundo y disciplina macroeconómica. Las tres corresponden íntegramente al enfoque neoliberal.

A diferencia de lo que ocurrió en los países asiáticos que habían adoptado estrategias similares de industrialización con fuerte apoyo público (Corea y los llamados tigres), el Estado dejó de ser la autoridad que debía asegurar, mediante políticas adecuadas, la correcta asignación de recursos y mejoras progresivas en la distribución del ingreso. En el nuevo enfoque se limita a proveer los marcos jurídicos y normativos que requieren los mercados para funcionar. Al Estado se le descalifica como mecanismo corrector de la asignación de recursos que realiza el mercado. Se le atribuye ineficiencia, corrupción y clientelismo.

Una de las principales escuelas de pensamiento ligada al neoliberalismo sostiene la teoría de la elección pública (public choice). Supone que los representantes del Estado, políticos y burócratas, en lugar de estar motivados por el servicio público lo están por sus intereses privados. El político buscaría desarrollar sus intereses personales en la carrera política. Las elecciones serían un mercado en que los políticos compiten haciendo ofertas para conseguir los votos de los ciudadanos. Los burócratas utilizarían la carrera funcionaria para servir sus propios intereses. Los servidores del Estado se dejan influir por grupos privados aplicando políticas discrecionales en beneficio de estos últimos. La corrupción es sólo un caso extremo en que prevalece el interés privado sobre el público.

La industria manufacturera, por su parte, ya no juega en el nuevo modelo el rol de motor fundamental de la ampliación y modernización tecnológica de los sectores productivos, posibilitando la elevación de la productividad y la competitividad de las distintas actividades productivas y la reducción de la heterogeneidad estructural con sus negativos efectos sociales. Los subsidios que forman parte de la política industrial son un desperdicio de recurso porque interfieren el funcionamiento de los mercados y la asignación de recursos que estos determinan. Cualquier apoyo estatal produce un efecto negativo similar.

Los sistemas de planificación para orientar el desarrollo económico y social no eran necesarios. Junto con cerrar instituciones, se eliminaron instrumentos de política hasta hacer desaparecer las políticas de desarrollo productivo sectorial, incluyendo las políticas agrícolas e industriales que habían tenido tanta importancia en el pasado. Las políticas sociales se focalizaron en la reducción de la pobreza.

En el ámbito institucional público, las reformas impulsadas por el Consenso de Washington se limitaron a promover la modernización de las finanzas públicas, la eficacia de los instrumentos fiscales y tributarios y la capacidad de los sistemas de información para facilitar las decisiones financieras. Y aún en este sentido, los avances fueron escasos. La inversión pública en infraestructura registró una baja y fue decreciente. La expansión del rol de los mercados se realizó en ausencia o insuficiencia de marcos normativos que promovieran la competencia y protegieran el interés de los consumidores.

4. El impulso a las reformas liberalizadoras

El cambio de modelo de desarrollo inspirado en las ideas neoliberales era tan drástico y sustantivo que no podía darse de un día para otro y sin grandes rupturas. No es casual que las primeras experiencias de aplicación de este tipo de políticas en la segunda mitad de los años 70 fueran realizadas por gobiernos militares dictatoriales en Chile, Argentina y Uruguay. La crisis de la deuda externa de los años 80 (con toda la dureza de las políticas de ajuste) y la influencia decisiva que adquirieron sobre los gobiernos el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) dieron un impulso decisivo a este modelo liberalizador, antiestatista y desindustrializador.

⁴² Williamson, John (1990b).

Sin embargo, las reformas del Consenso de Washington se vieron respaldadas por una importante consolidación del proceso de globalización durante los años noventa. Avanzó el grado de integración de los mercados financieros, se aceleraron los flujos de comercio e inversión.⁴³ La globalización financiera y las reformas liberalizadoras cambiarían la naturaleza de los flujos financieros externos que requerían las economías de nuestros países para financiar sus programas de desarrollo. Las fuentes de recursos externos para los proyectos de inversión y programas de desarrollo ya no estaban reducidas a las instituciones oficiales de crédito, el Estado dejó de ser la única vía para obtenerlos y los sistemas de planificación el instrumento necesario para generar y evaluar los proyectos que se requerían para acceder a tales recursos.

Durante el período de la crisis de la deuda y especialmente después de las nacionalizaciones de las deudas privadas, los gobiernos volvieron a ser actores indispensables para el financiamiento externo. Éste estaba racionado, y debía pasar necesariamente por negociaciones que estos conducían con los bancos acreedores y el Fondo Monetario Internacional. Pero el balance financiero era negativo,⁴⁴ las negociaciones tenían un carácter estrictamente financiero y tenían por objeto exclusivo estructurar el servicio de la deuda acumulada. A partir de 1990, sin embargo, después de concluidas las negociaciones en los términos del Plan Brady, se renovaría el acceso a los mercados internacionales de capital.

La mayor fuerza tras los procesos internos de los países para realizar las reformas radicó, sin duda, en las empresas privadas nacionales y transnacionales. Adquirieron un papel protagónico en el ámbito de la producción de bienes, la inversión, la innovación y, cada vez más, en la provisión de servicios públicos y prestaciones sociales.

RECUADRO 3 LAS REFORMAS NEOLIBERALES Y LA PLANIFICACIÓN EN LOS PAÍSES

La inflación fue extremadamente intensa durante 1990 en los países de la región. En algunos casos, se trató de episodios de hiperinflación: la variación del IPC de Perú y Nicaragua superó 7.500%; en Brasil y Argentina sobrepasó 2.000%. Pero no sólo era un fenómeno localizado; la inflación en Venezuela superó el 40%, en México, Colombia y Chile el 25%. La lucha contra la inflación concentró la atención de las autoridades y de los agentes económicos y sociales. La estabilidad de precios se asoció a la disciplina fiscal, la reforma del funcionamiento de los mercados, la eliminación de las políticas de fomento a la producción industrial, un cambio y reducción de la intervención del Estado en la economía.

El período más intenso de cambios en Brasil se produjo durante los dos años que gobernó Fernando Collor de Mello entre 1990 y 1992. Sus denuncias de campaña contra el volumen, poder y privilegios de la Administración Federal se tradujeron en la decisión de reducir ministerios, disminuir el personal, sus beneficios y comenzar el proceso de privatización de empresas y entidades estatales adoptando un *Programa Nacional de Desestatización*. Dentro de un amplio plan de reducción o extinción de medidas proteccionistas, el gobierno redujo los niveles de protección tarifaria a las importaciones y eliminó incentivos y subsidios a la producción doméstica.

Planificación perdió su calidad de ministerio y pasó a ser una subsecretaría de menor importancia en el ministerio de Economía que resultó de la fusión de los ministerios de Hacienda, Planificación e Industria y Comercio. Aunque estos cambios institucionales fueron revertidos por el gobierno siguiente, la pérdida de personal calificado y de capacidades orgánicas fue muy severa y recuperarlas demoraría más de una década.

En Colombia, las reformas estructurales comenzaron a plantearse durante la Administración Barco (1986 -1990), recibieron su mayor impulso durante la Administración Gaviria (1990 - 1994) y se mantuvieron, con algunos matices, durante la Administración Samper (1994 - 1998). Se inició un acelerado proceso de desgravación arancelaria (redujo el arancel promedio desde 44% a 11,8% en dos años, 1990-92) complementado con la eliminación de los controles directos a las importaciones y la reducción de los incentivos directos a las exportaciones. Se liberalizaron las normas para la entrada y salida de la inversión extranjera. La Constitución de 1991 otorgó autonomía al Banco de la República para manejar las políticas monetarias y cambiarias. Se ampliaron los ámbitos de operación de los intermediarios financieros. El régimen laboral también fue flexibilizado y el sistema de Seguridad Social fue profundamente reformado estableciéndose un régimen de competencia entre empresas públicas y privadas.

(continúa)

⁴³ En los años 90, la globalización avanzó en planos muy diversos, las nuevas tecnologías de información aceleraron la diseminación de innovaciones y se produjo también una generalización gradual de ideas y valores en torno a los derechos humanos, la democracia política y la protección del medio ambiente.

⁴⁴ Balance financiero: diferencia entre la afluencia neta de capital y el pago de servicios de capital. Véase Eyzaguirre y Valdivia (1989).

Recuadro 3 (conclusión)

Sin embargo, el tamaño del Estado no se redujo; aumentó sus gastos en inversión social, justicia y seguridad e introdujo tres reformas tributarias sucesivas (1990, 1992 y 1995) que elevaron la carga tributaria. La Constitución de 1991 consolidó el status institucional del sistema de planificación. Este se involucraría directamente en estas reformas estructurales y la instalación de un nuevo modelo de desarrollo. Los planes Nacionales de Desarrollo, particularmente el titulado como “La Revolución Pacífica” (1990-1994), serían el instrumento que orientaría las nuevas políticas y los cambios institucionales, siendo el Departamento Nacional de Planeación la instancia de diseño y supervisión de la implementación de ellos.

Algo similar sucedió en Venezuela (República Bolivariana de), donde CORDIPLAN tendría un rol estelar en la implementación de las reformas a través de la elaboración y aplicación del VIII Plan de la Nación (1989- 1993). Este fue llamado “El gran viraje” el cual estimulaba el desarrollo de una economía de mercado y seguía en líneas generales las recetas del Consenso de Washington. Petróleos de Venezuela (PDVSA), sin embargo, seguiría siendo una empresa estatal, aunque otras empresas emblemáticas en la producción de acero y aluminio serían privatizadas.

CORDIPLAN mantendría un papel rector en el ámbito económico, durante el quinquenio siguiente (febrero 1994 – febrero 1999). Su influencia respondería, por un lado, a la coalición de fuerzas políticas que ejercieron el gobierno durante este lapso, a las características personales del titular de la Oficina y al amplio debate entre los principales actores del país en torno a la elaboración del IX Plan de la Nación. Este debate permitió la concertación de un inédito proyecto nacional el que, sin embargo, se vio frustrado por la crisis financiera y una nueva coyuntura petrolera desfavorable que llevó los precios del crudo a los niveles más bajos en dos décadas.

En Costa Rica, el predominio de las ideas neoliberales durante los años noventa no significó la desaparición de MIDEPLAN; pero hubo períodos en que no tuvo ministros y la institución quedó encargada al ministro de la Presidencia.

Las reformas liberadoras cobraron gran ímpetu en México durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994). Con los principales sectores sociales formó un Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento que propuso ampliar la participación de los capitales, tanto nacionales como extranjeros; acelerar la privatización de las empresas estatales; liberalizar el comercio exterior y el sistema financiero. El Estado debía actuar con eficiencia en salud, educación, seguridad social, vivienda, justicia, pobreza e infraestructura. La apertura al exterior se consolidaría con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) que entró en vigor en enero de 1994. En cuanto a las funciones de planificación, Salinas hizo desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, incorporándola con todas sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los gobiernos democráticos de Chile durante los años noventa mantuvieron vigentes las características básicas de las reformas neoliberales impuestas por la dictadura militar desde 1973. La apertura de la economía, tanto comercial como financiera, fue ampliada. La política fiscal fue rigurosa y excedentaria. La política monetaria y cambiaria se mantuvo en manos de un Banco Central autónomo. Se mantuvo el sistema de seguridad social en manos de administradoras privadas. El Estado retuvo solo unas pocas empresas públicas. Tras la recuperación de la democracia, en 1990, se creó el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Pero, no se llegó a recuperar un proceso de planificación del desarrollo económico y social del país. MIDEPLAN solo sustituyó a ODEPLAN y dio continuidad a sus tareas en el área social y en la evaluación de proyectos de inversión pública.

A partir de 1990 el gobierno de Argentina, encabezado por Carlos Menem, lanzó un programa de “reformas estructurales” rigurosamente alineado con el Consenso de Washington. Ese programa enmarcó el plan de estabilización que erigió el régimen de convertibilidad en abril de 1991, por el cual se establecía una caja de conversión. Las reformas incluyeron una veloz y profunda apertura comercial y liberalización financiera, un movimiento general de desregulación de los mercados de bienes, servicios y activos financieros, privatización descuidada de empresas públicas, recorte de servicios prestados por el Estado y concesiones al sector privado. Los organismos dedicados a la planificación dentro de la estructura burocrática del gobierno se mantuvieron por cierto tiempo, pero con la nueva orientación de la política económica estaban condenados a perder gravitación y desaparecer.

El gobierno de Fujimori en Perú (1990-2000) debió enfrentar también al comienzo de su mandato una hiperinflación. Como en el caso de Argentina, lo hizo siguiendo una estricta política neoliberal. El Instituto Nacional de Planificación fue eliminado en 1992 y desapareció el sistema nacional de Planificación incluyendo las oficinas sectoriales de los ministerios.

Fuente: Elaboración propia.

V. Políticas y concepciones de desarrollo

El aporte que la planificación gubernamental puede ofrecer se reduce sustantivamente en el marco de políticas de desarrollo inspiradas estrictamente en las ideas y propuestas neoliberales, tal como fueron especificadas en el Consenso de Washington. Queda limitado básicamente a aquellos aspectos temáticos y sectoriales relacionados con la eliminación o atenuación de las fallas de mercado. Tiende a desaparecer la necesidad de un sistema de planificación que se preocupe estratégicamente de los diversos procesos económicos, ambientales, sociales y políticos en forma comprehensiva.

Resulta necesario, por tanto, examinar la evolución de las concepciones y de las políticas que se han estado implementando después de las reformas que instalaron un modelo de desarrollo que abrió las economías a las corrientes comerciales y financieras internacionales, focalizó las políticas sociales en la población más vulnerable y redujo el papel del Estado en la economía a sostener los equilibrios macro entregándole a los mecanismos de mercado la asignación de los recursos y la distribución de la riqueza.

Utilizando distinción de Faludi⁴⁵ respecto al cuerpo de conocimientos que conforman la planificación, examinamos en esta sección las concepciones sustantivas sobre el desarrollo, para analizar los aspectos más procedimentales de la planificación del desarrollo en la próxima sección.

⁴⁵ Faludi, Andreas (1973).

1. El impacto económico de las reformas

La crítica a al modelo neoliberal y propuestas alternativas para el desarrollo estuvieron presentes desde que se comenzara a implantar en los años setenta durante las dictaduras que ejercieron el poder en Chile, Argentina y Uruguay. La discusión política fue muy intensa, pero cargada de sesgos ideológicos. La discusión técnica se mantuvo restringida a expertos y funcionarios internacionales hasta que se dispuso de una perspectiva temporal suficiente para evaluar impactos y resultados.

Los primeros objetivos que se plantearon los impulsores de las reformas neoliberales, control de la inflación y disciplina fiscal, se lograron en pocos años. La inflación disminuyó ostensiblemente en prácticamente todos los países en 1991 y 1992, disminución que se prolongaría hasta reducirla a un dígito al final de la década.⁴⁶ Por otra parte, el déficit fiscal promedio de la región, que había alcanzado a 3,9% del PIB en los años ochenta, fue inferior a 1,5% del PIB entre 1991 y 1997. Junto a estos dos logros debe sumarse un tercero, las exportaciones experimentaron una evolución positiva creciendo a una tasa promedio anual de 7,8% en volumen, entre 1990 y 2003, un tercio más rápido que el comercio mundial.⁴⁷

Sin embargo, los resultados fueron decepcionantes en el campo del crecimiento económico y en el de la equidad social. Los partidarios de las reformas esperaban que una vez que se estableciera la disciplina fiscal, los precios mostraran cierta estabilidad y se expandieran las exportaciones, el crecimiento surgiría de manera espontánea y las economías retomarían el dinamismo perdido durante la “década perdida”. No fue así, a pesar que las condiciones externas mejoraron: se reanudaron los flujos de capitales a la región, bajaron las tasas de interés internacionales, en varios países se reestructuró la deuda externa.

2. Crecimiento y ciclos

El crecimiento fue bajo y decepcionante si se le compara con períodos anteriores a la crisis de la deuda y a las reformas neoliberales. Entre 1990 y 1997, el ritmo de crecimiento anual fue de 3,3%, significativamente inferior al 5,3% correspondiente al período de industrialización dirigida por el Estado, entre 1950 y 1980 y que algunos han llegado a llamar la “edad de oro” de América Latina, 1950-1980⁴⁸. La crisis asiática provocaría una nueva “media década perdida” entre 1998 y 2003, con una tasa de crecimiento promedio anual de 1,4%, similar a la de la década de los años 80. Sólo en el quinquenio 2004-2008 se retomaría el dinamismo del crecimiento, 5,3% promedio anual, impulsado por un aumento sin precedentes de los precios internacionales de los recursos naturales.

La formación bruta de capital fijo se mantuvo, entre 1990 y 1997, casi 5 puntos del PIB por debajo de los niveles logrados durante los años 70 y cayó nuevamente a 17,7% del PIB después de la crisis asiática. Solo subiría paulatinamente entre 2004 y 2008 hasta llegar a 22% del PIB, aún dos puntos inferior al promedio del segundo quinquenio de los años setenta. La evolución de la productividad total de factores mostró contrastes análogos. El índice ponderado de las diez economías latinoamericanas de mayor tamaño se elevó apenas 0,2% por año entre 1990 y 2002 (1,1% en el período 1990-1997), mientras que en el lapso 1950-1980 lo hizo en 2,1%.⁴⁹

Los flujos de inversión extranjera directa se expandieron aún más rápido que las exportaciones, quintuplicándose entre 1990-1994 y 1997-2001. Las exportaciones de mercancías mostraron una expansión muy importante, entre 1990 y 2003. Pero, las externalidades tecnológicas y los efectos

⁴⁶ Las excepciones fueron Brasil y Venezuela. En Brasil, la inflación anual promedió más de 1.600% los seis años anteriores a la implementación del plan Real en julio 1994. Durante el trienio 1997-99, ese promedio fue de 5%. Venezuela, en cambio, sufrió una fuerte inestabilidad financiera hasta fines de la década asociada a las fuertes fluctuaciones y bajos precios del petróleo.

⁴⁷ Las cifras de esta sección y la siguiente provienen de CEPAL (2010a), excepto cuando se indique lo contrario.

⁴⁸ El término “edad de oro” para calificar el período 1950-1980 lo emplea John Williamson, un decidido partidario y defensor de las reformas neoliberales promovidas por las instituciones financieras internacionales (véase Kuczynski y Williamson, 2003, pág. 305). Si se considera el período 1990-2008, la comparación casi no varía pues la tasa de crecimiento es 3,2% anual. Cifras de CEPAL (2010).

⁴⁹ Véase Ocampo, José Antonio (2005).

multiplicadores que ambos flujos debieron haber originado, fueron débiles y no indujeron un rápido crecimiento del PIB. Los sectores internacionalizados de alta productividad funcionaron como “enclaves” de redes globales de producción, no se integraron plenamente a las economías locales, aportaron menos de lo esperado en la generación de valor agregado interno y absorbieron en muy escasa medida el trabajo, capital y capacidad tecnológica de las empresas desplazadas por la reestructuración productiva. Aumentó la subutilización de estos factores o la desocupación abierta, agudizándose la “heterogeneidad estructural” de las economías de la región.

Aparte del pobre dinamismo del crecimiento, la sensibilidad de las economías a las fluctuaciones del financiamiento externo se incrementó, sin dejar de estar sujetas también a las variaciones del comercio internacional y de los términos del intercambio. La liberalización financiera y la naturaleza procíclica de los sistemas financieros se sumaron a políticas monetarias y fiscales igualmente procíclicas. La liberalización cambiaria ha incidido en una tendencia a la sobrevaluación de los tipos de cambio en los períodos de abundante financiamiento externo.

El crecimiento económico se vio interrumpido por bruscas restricciones en la cuenta de capital y otros factores externos en cuatro ocasiones en menos de quince años: 1995, 1998-1999, 2001-2003 y 2008-2009. Exceptuando el episodio de 1995 que tuvo un efecto más focalizado, se pueden distinguir tres períodos durante las últimas dos décadas.

El primero es de crecimiento (1,5% por habitante anual), con abundantes flujos de capital entre 1990 y 1997. Un segundo período, desde 1998 a 2003, cubre la “media década perdida” para el crecimiento (-0,1% por habitante anual) con la restricción de esos flujos que siguió a la crisis asiática. El tercero va de 2004 a 2008, cuando los precios de los recursos naturales experimentan un aumento sin precedentes, vuelve la abundancia de los flujos de capital y el crecimiento retoma dinamismo (4,0% por habitante anual). La crisis financiera mundial de septiembre 2008 pone abrupto término a este tercer período.

3. El impacto social de las reformas

El impacto de la aplicación de las reformas desde el punto de vista de las condiciones sociales y la equidad también fue frustrante, cuando no derechamente adverso. Los indicadores no mostraron mejoría significativa en el período 1990-97, indican un deterioro en los años 1998 a 2003 y sólo presentaron una recuperación en el quinquenio 2004-08, después de importantes correcciones de las políticas sociales. A pesar del aumento del ingreso per cápita, el incremento del gasto público social y su mayor focalización,⁵⁰ el porcentaje de la población bajo la línea de la pobreza en el conjunto de la región era mayor en 2002 (44%) que en 1980 (40,5%).⁵¹ Solo disminuiría (a 33% en 2008) después de la recuperación del crecimiento y el fortalecimiento de las políticas contra la pobreza.

El crecimiento económico lento y cíclicamente inestable afectó la creación de empleo y los salarios. Aún en 2008, después de la recuperación del quinquenio 2004-2008, el salario real apenas superaba el nivel de principios de los años ochenta, previo a la crisis de la deuda externa. El PIB por trabajador experimentó un leve aumento promedio de 0,7 % en el período 1990-2008 (incremento de +0,6% en 1990-95, caída de -1,1% en 1998-03 y recuperación de + 3,1% en 2004-08), sin reflejarse en un alza de los ingresos salariales. La alta incidencia del empleo informal gravitó sobre este fenómeno y la precariedad de los mercados laborales. El empleo informal se mantuvo fluctuando cerca de la mitad del empleo urbano, aumentando durante las recesiones. La tasa de desempleo urbano que en 1990 era cercana a 8%, se elevó por sobre 9% en 1997 y se situó en 11% en 2003 para descender a 7,4% en 2008. La mayor heterogeneidad estructural, inducida por el tipo de crecimiento concentrado en empresas de alta productividad, amplió las brechas de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados.

⁵⁰ El gasto público social aumentó más de 5 puntos como porcentaje del PIB entre 1990 y 2008: dos tercios de ese aumento se produjo en los primeros siete años de ese período.

⁵¹ CEPAL (2010b).

La distribución del ingreso sufrió un deterioro en más de la mitad de los países entre 1990 y 2002. De acuerdo a los cifras de la CEPAL, 9 de los 16 países reportados aumentaron el valor del coeficiente de Gini. La recuperación del empleo y los salarios junto a los cambios en las políticas sociales mejoraron este indicador, particularmente en Argentina, Bolivia, Venezuela y Panamá. También mostraron avances significativos Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua y Paraguay. La reducción del coeficiente de Gini medio de la región fue del orden de 4% al comparar el de 2008 con respecto al de 2002.

4. La crítica académica a las reformas

El debate que acompañó la implementación de estas reformas a nivel político y técnico durante los últimos veinticinco años se tornó cada vez más vívido a medida que crecía la frustración con los impactos y resultados que provocaron. La crítica a las reformas neoliberales y al Consenso de Washington fue también materia de investigaciones y estudios en los círculos académicos. Involucró a las más importantes figuras de la profesión económica de los EE.UU. y puso a prueba desde los supuestos y métodos en que se fundamentaban hasta sus recomendaciones más básicas, como la apertura comercial, la estabilidad macroeconómica, la neutralidad de las políticas económicas y la subsidiariedad del Estado.

El dogmatismo, la confusión de medios y fines, el reduccionismo, las recetas únicas para economías y sociedades que tienen diferencias importantes, la ausencia de la valoración del papel de las instituciones democráticas, fueron severamente criticados.⁵² Joseph Stiglitz es probablemente el crítico más prominente del Consenso de Washington, lo identificó como la aplicación de “...un modelo simplista de economía de mercado, de equilibrio competitivo, en el cual la mano invisible de Adam Smith funciona bien...”, en circunstancias que “los progresos más recientes de la teoría económica...han demostrado que cuando la información es imperfecta y los mercados son incompletos, es decir, siempre y especialmente en los países en desarrollo, entonces la mano invisible funciona de la manera más imperfecta...”⁵³

5. Las variables reales e internacionales

Para superar uno de los reduccionismos importantes del enfoque neoliberal, José Antonio Ocampo replantea el concepto de estabilidad macroeconómica.⁵⁴ Este, a partir de los años 80, se centró en la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal, reduciendo la amplitud que tenía anteriormente cuando combinaba equilibrio interno y externo. Durante los años de posguerra, la estabilidad macroeconómica significaba énfasis en la actividad económica real y apuntaba al crecimiento económico estable y al pleno empleo, junto a la baja inflación y la sostenibilidad de las cuentas externas.

Este énfasis keynesiano en la economía real se fue perdiendo. Pasó a segundo término la inestabilidad macroeconómica real y se le restó importancia a las pérdidas irreversibles que acarrearán las crisis recesivas en el capital humano (de los desempleados y subempleados) y de activos tangibles como intangibles (capital social, reputación, conocimiento tecnológico aplicado). El concepto de estabilidad macro, enfatizando baja inflación y equilibrio fiscal, en sus versiones más radicales, indujo a desconocer el papel anticíclico de la política macroeconómica.

La estabilidad macroeconómica posee múltiples dimensiones en el concepto de Ocampo. Implica lógicamente la estabilidad de precios y políticas fiscales sostenibles, pero incluye también ciclos económicos más suaves, tasas de cambio competitivas, sistemas financieros nacionales sólidos, junto a carteras de deuda externa y balances del sector privado sanos. Las variables reales vuelven a ocupar un lugar central en el análisis reconociendo, al mismo tiempo, sus múltiples vinculaciones con las variables financieras.

⁵² Véase Fortín, Carlos (2009) y Stiglitz, Joseph (2008).

⁵³ Stiglitz, Joseph (2003).

⁵⁴ Ocampo, José Antonio (2008).

La incorporación de estas realidades en el diseño de las políticas de desarrollo se vuelve aún más compleja cuando se considera el contexto de globalización. La estabilidad macroeconómica está vinculada no solo con variables financieras domésticas sino también con las diversas variables que determinan el comportamiento de los flujos comerciales y financieros internacionales.

6. Políticas sociales e igualdad

La crítica a las reformas neoliberales destacó la persistencia de agudos problemas sociales. El limitado énfasis que les otorgara el Consenso de Washington mostró rápidamente su insuficiencia. Ya a comienzos de los años noventa se empieza a revalorizar el gasto social para canalizar recursos hacia los sectores más pobres y vulnerables y a reconocer su efecto positivo para desarrollo productivo. Pero, es sólo en la última década que cambia el alcance de las políticas sociales desde la focalización en la pobreza hacia una visión más integrada. Se ha producido una inflexión, Las políticas sociales comienzan a responder a una concepción de igualdad de derechos y adquieren una vocación más universalista. En esta perspectiva, se busca combinar el combate contra la pobreza con el combate contra la desigualdad y la cohesión social.⁵⁵

La consideración de la igualdad como un valor en sí, propio de las sociedades democráticas y de su vinculación positiva con el desarrollo económico plantea la necesidad de superar la subordinación de la política social a la política económica. De allí surgen las propuestas de diseñar marcos integrados de política que tomen en cuenta los vínculos que se establecen entre las políticas y objetivos de ambos ámbitos. Las prioridades sociales deben estar incorporadas en el diseño de las políticas económicas y deben existir mecanismos que faciliten la visibilidad de los efectos sociales de las políticas económicas, como el empleo, el ingreso de los trabajadores y los efectos distributivos de las políticas tributarias y presupuestarias.⁵⁶

7. Cambio climático y sociedad del conocimiento

El análisis de la experiencia de desarrollo económico y social de los últimos veinticinco años en los países de la región ha ido agregando riqueza, variedad y complejidad al diseño de políticas para acelerarlo y orientarlo hacia los objetivos que se planteen de acuerdo a su institucionalidad democrática. Sin embargo, surgen nuevas realidades que no han surgido de esa experiencia cuando se conciben políticas de desarrollo en función de visiones de futuro, las cuales necesariamente deberán tomarse en cuenta en las estrategias de mediano y largo plazo.

La primera de estas realidades es el cambio climático. Este “impone límites, obliga a reorientar el paradigma productivo y los patrones de consumo, coloca la solidaridad intergeneracional en el centro de la agenda de la igualdad e, incluso, cuestiona nuestra relación con el mundo.” El calentamiento global eleva la interdependencia de todos quienes viven en el planeta tierra a un grado absolutamente desconocido, sin precedentes. Para las políticas de desarrollo significa enfrentar un condicionamiento perentorio; el crecimiento y las transformaciones económicas, sociales y políticas no deben aumentar la huella ecológica.

La segunda es la realidad que la diseminación de las tecnologías de información y comunicación se ha estado gestando en los últimos treinta años. Ha ido surgiendo la sociedad de la información que plantea no solo un requerimiento de la competitividad global sino la realidad de una transformación en nuestra sociedad que apunta a nuevos modos de trabajar y organizarse, vínculos sociales, formas de aprendizaje, formas de gobernar y ejercer control social. La información y el conocimiento se han estado constituyendo en una nueva fuente de poder y lo serán cada vez más.

⁵⁵ CEPAL (2010a).

⁵⁶ Ocampo, José Antonio (2008).

8. Fortalecer los mercados o inducir la transformación productiva

El debate sobre las reformas neoliberales ha permitido precisar las limitaciones que tiene el mercado para contribuir a lograr los objetivos sociales, la igualdad, una mejor integración a la economía mundial, la innovación y enfrentar el calentamiento global. Se requiere un Estado proactivo para abordar los desafíos. Sin embargo, siguen coexistiendo posiciones distintas respecto al alcance del rol del Estado en el desarrollo. Aunque en la práctica el diseño de las políticas y las estrategias de conjunto en los países de la región mezclen criterios, se puede simplificar en dos posiciones más puras.

Un enfoque plantea intervenciones públicas destinadas a fortalecer la acción autónoma de los mercados. La eficiencia de los mercados libres requiere, por cierto, marcos regulatorios que aseguren la competencia y la corrección de fallas en los mercados de factores, principalmente capital de largo plazo, capital de riesgo, tecnología, capacitación de mano de obra, tierra. Destacan también, en este enfoque, las políticas fiscal y monetaria, para lograr la estabilidad de precios, de manera que éstos puedan significar señales adecuadas para las decisiones de los agentes económicos. Para lograr este mismo objetivo, son importantes las políticas que abren la economía al exterior, de manera que los precios de los mercados internacionales estén presentes para orientar las decisiones de productores y consumidores.

Ciertos bienes públicos básicos, como la educación y la infraestructura, son necesarios para el funcionamiento eficiente de los mercados, e igualmente lo son la protección de los derechos de propiedad, la institucionalidad legal y ciertos tipos de protección social. La tributación debe gravar las externalidades negativas, particularmente las que dañan el medio ambiente y contribuyen a la contaminación atmosférica. Las políticas macroeconómicas correctas, en esta concepción, permiten que las ventajas comparativas generen los incentivos necesarios para que los empresarios impulsen la transformación productiva requerida por una inserción internacional exitosa. En consecuencia, las políticas públicas - incluidas las sociales - tienen un alcance limitado y evitan alejarse de la lógica del mercado para evitar distorsiones.

El enfoque alternativo respecto al alcance del rol del Estado en el desarrollo es aquel que plantea intervenciones públicas destinadas a incentivar a las empresas a crear, a plazo mediano y largo, nuevas ventajas comparativas, basadas en procesos productivos de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Deben corregirse fallas importantes en materia de asignación de recursos, que se derivan de las señales de corto plazo que emite el mercado, impidiendo el pleno aprovechamiento de las oportunidades de transformación. Entre estas fallas, las más mencionadas son las externalidades, la incertidumbre, la falta de acceso a la información y la descoordinación entre distintos actores del mercado.

Este enfoque se apoya en la convicción que el crecimiento económico y la dinámica del desarrollo pasan por una transformación productiva que el mercado no va a impulsar. Las fallas de mercado que subrayan las políticas de desarrollo productivo afectan a los mercados de factores (capital, financiamiento, mano de obra, capacitación, conocimiento) y también a los mercados de productos. Estas fallas son teóricamente muy claras y han sido tradicionalmente temas centrales de los estudios del desarrollo económico y los temas sociales ligados a ellos. Pero, en la práctica, las políticas para corregirlas han dado pie, en muchos casos, para fundadas críticas.

9. Estrategias de transformación productiva

Serios problemas metodológicos han impedido dilucidar cuál de estos dos enfoques descrito en la sección anterior es más adecuado.⁵⁷ Pero existen dos hechos que le dan gran fuerza a las políticas proactivas para la transformación productiva. Por una parte, son pocos los países que se han industrializado sin el impulso de políticas públicas activas. Los casos exitosos como los de Asia

⁵⁷ Véase Rodrik, Dani (2008).

Oriental, China, India, e incluso los períodos de crecimiento rápido de Brasil y México, no fueron precedidos de fases de liberalización económica extensa. En cambio, grandes transformaciones de sus sectores productivos se asocian más fácilmente a sus logros.

Por otra, un número mayoritario de los países que han logrado acortar la brecha de ingresos con los países más ricos durante el último medio siglo acudieron a políticas proactivas para impulsar la transformación productiva y una inserción internacional exitosa. Los estudios realizados en la CEPAL sobre las estrategias de desarrollo de los países que han logrado disminuir las brechas de ingreso con los países desarrollados entregan una visión particularmente importante sobre las políticas de transformación productiva y los determinantes de éxito en su aplicación⁵⁸.

En los trabajos de Devlin y Mouguillansky, se identificaron 15 países que cerraron su brecha de ingreso con los Estados Unidos en más de diez puntos entre 1960 y 2005 de un universo de 106 economías que disponían de información estadística comparable. De los 10 casos considerados exitosos y estudiados en detalle en el estudio, la mitad de estos países (Corea, Finlandia, Irlanda, Malasia y Singapur) utilizan, o han utilizado, planes nacionales estratégicos de desarrollo formales para orientar la política⁵⁹. Otros países en desarrollo, como la República Checa y China, han adoptado políticas industriales estratégicas. Solo uno, Hong Kong, se acercaría al enfoque de fortalecimiento de los mercados.

10. Estado protagónico

En estos enfoques, particularmente el segundo, el Estado aparece jugando roles que le otorgan un rol protagónico. El rescate de su protagonismo se ha venido produciendo paulatinamente durante las últimas dos décadas.

El propio Banco Mundial revisó su posición de los años ochenta, reconociendo los excesos en el desmantelamiento del Estado. Su Informe del Desarrollo Mundial de 1997 marca un hito al respecto. Comienza con una afirmación inequívoca: *“El Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social,…”* agregando luego *“...pero no como agente directo de crecimiento sino como socio, elemento catalizados e impulsor de ese proceso.”*⁶⁰

Este informe pone el acento en la capacidad y fortaleza de las instituciones públicas. *“A fin de elevar el nivel de bienestar de la población, tendrá que ampliarse la capacidad del Estado, es decir su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente.”* Junto a la necesidad de revitalizar las instituciones públicas plantea la necesidad de acomodar la función del Estado a su capacidad. Allí donde la capacidad estatal es limitada, el Estado debería limitarse a sus funciones esenciales, como la provisión de bienes públicos básicos, la protección de los sectores más pobres y la defensa del medio ambiente. En la medida que la capacidad es mayor, podrá abordar tareas más complejas como corregir los efectos de las externalidades, regular los monopolios, corregir la información imperfecta y asimétrica, desarrollar sistemas de seguro social. Por último, en sistemas aún más sofisticados, habría espacio para el fomento de los mercados, la promoción de sectores productivos y otras tareas más complejas.

La presentación de Enrique Iglesias en la CEPAL en 2006 plantea un “nuevo concepto de Estado”⁶¹. Precisa cuatro condiciones para que tenga la capacidad institucional que le permitan abordar adecuadamente las múltiples tareas que se le plantean a la actualidad en América Latina. La primera es la existencia de un sistema democrático sólido, que permita someter al juicio ciudadano las principales opciones de política para el desarrollo y pueda minimizar las fallas de la acción pública, particularmente

⁵⁸ Véase CEPAL (2008) y Devlin, Robert y Graciela Mouguillansky (2009b).

⁵⁹ España es un caso intermedio, pues aunque la estrategia nacional es bastante liberal, las comunidades autónomas impulsaron estrategias de transformación productiva.

⁶⁰ Banco Mundial (1997), pág.1.

⁶¹ Iglesias, Enrique (2006).

la corrupción y la captura de rentas por grupos de interés. Recientemente, el tema de la transparencia de los procesos y actos públicos junto a la rendición de cuentas ha adquirido gran relevancia.

La segunda condición es la creación de un servicio público profesional, con un marco normativo e institucional apropiado, cuya misión sea el servicio a los ciudadanos y que evite el clientelismo y la influencia de intereses de grupo. La tercera condición es satisfacer la necesidad de dotarlo de la capacidad fiscal para obtener los recursos necesarios y la capacidad de gestión para gastarlo en los planes y programas destinados a cumplir los objetivos de bien público. Finalmente, la cuarta condición para que el Estado tenga éxito, asumiendo las múltiples tareas que se le demandan, es la superación de las hipotecas ideológicas (como aquellas que pretenden reducir las opciones políticas a meros problemas técnicos) acomodando armónicamente la racionalidad técnica con la racionalidad política.

Estas cuatro condiciones elevarían la capacidad del Estado para perseguir los objetivos que le permitirían maximizar su contribución al desarrollo económico y social de los países de la región. La enumeración de objetivos de la acción del Estado ilustra la diversidad de su posible intervención. En el área económica se identifican el impulso a la capacidad productiva del país, la formulación de políticas de inserción internacional y de integración regional, los marcos legales y regulatorios que hacen viable la eficiencia del mercado, la relación cooperativa con la empresa privada y la promoción de la innovación tecnológica. En un ámbito más propiamente social, el Estado debe disminuir las desigualdades sociales, defender activamente la cohesión social y luchar contra la pobreza. En un plano más institucional, el Estado está llamado a fortalecer la sociedad civil y promover los grandes consensos nacionales impulsando los consejos económicos y sociales que permitan lograr la concertación a distintos niveles entre el gobierno, la empresa privada, los sindicatos y la sociedad civil. La enumeración de Iglesias omite un ámbito que no podría estar ausente en la actualidad, el ambiental y el cambio climático.

Este nuevo concepto de Estado requiere Oficinas de Planificación en los más altos niveles de las administraciones públicas que desarrollen sus capacidades para el análisis de las grandes tendencias económicas, sociales y políticas, en el ámbito nacional e internacional, que afectan las políticas de desarrollo de manera cada vez más significativa. Igualmente, es necesario que recuperen la reflexión sobre el futuro; el pensamiento de largo plazo debe volver a ser un objetivo importante del Estado contemporáneo.

VI. Desafíos actuales de la planificación

La planificación, en su concepción más amplia que la define como conocimiento técnico que precede y preside la acción, es profusamente utilizada en toda clase de organizaciones e instituciones, públicas y privadas. Gobiernos, empresas, fuerzas armadas, universidades, organizaciones no gubernamentales aplican la planificación. En cada caso, adopta formas muy diversas dependiendo de las distintas opciones teóricas, metodológicas y en el uso de instrumentos adoptados. Contribuye a apoyar la gestión de las actividades de un grupo social (juventud, mujeres jefas de hogar, minusválidos, etc.), un territorio (localidad, región, ciudad, etc.), sector de actividad (agricultura, industria, comunicaciones, etc.), un ámbito de acción (educación, salud, innovación, etc.), o procesos macrosociales como el desarrollo económico, social, cultural o político de una sociedad nacional⁶².

La planificación estratégica, en particular, se ha difundido y perfeccionado por más de cuatro décadas como una herramienta privilegiada de la gestión moderna de empresas privadas. El mundo corporativo de las grandes empresas nacionales e internacionales ha llegado a considerarlo como un instrumento prácticamente indispensable para su gestión y desarrollo. El Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard) es un instrumento estándar en el mundo corporativo de las empresas privadas. En el ámbito público, su utilización fue impulsada por

⁶² Lira, Luis (2006).

las iniciativas de la “New Public Management”, a mediados de los años ochenta en los países de la OCDE y tuvo amplia acogida en la “Government Performance and Results Act”, ley aprobada en Estados Unidos en 1993 para mejorar el desempeño y los resultados de las agencias de gobierno⁶³.

¿Por qué sectores importantes en los países de la región reaccionan negativamente cuando se propone al gobierno planificar el desarrollo económico y social? Es preciso convenir que la revalorización de la planificación es un proceso dispar que no ha llegado a todos los sectores y en algunos de ellos aún predomina la convicción que la planificación gubernamental del desarrollo es un ejercicio estéril que no hace sino malgastar recursos.

La crítica a la planificación practicada por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos durante los años sesenta y setenta animó un importante debate entre los planificadores al cual nos hemos referido en secciones anteriores⁶⁴. Pero, el rechazo no provino solo de quienes señalaban carencias y defectos técnicos o conceptuales sino que se volvió también ideológica y política. Se la identificó con el modelo de desarrollo imperante en esas décadas que luego fue demonizado por los partidarios del modelo de desarrollo de corte neoliberal que se impuso en los años 80 y 90. La planificación pasó a ser parte de la leyenda negra que se tejió para calificar de fallida y negativa el modelo de desarrollo anterior⁶⁵. Los hechos han demostrado la falsedad de esa leyenda, pero subsisten los prejuicios particularmente entre los detractores de un mayor protagonismo del Estado, las políticas industriales y la planificación.

1. Innovaciones conceptuales en los años ochenta

ILPES ha mantenido un esfuerzo constante por analizar la experiencia de planificación de los países y difundir los avances conceptuales para que fueran asumidos por los sistemas de planificación en su trabajo. En el documento presentado en 1980 a los ministros y jefes de planificación con el título “El Estado Actual de la Planificación en América Latina y el Caribe” se plantea que:

“La planificación surge y se acepta como el proceso mediante el cual puede racionalizarse la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, a partir del cual se identifica una imagen-objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución. Ello implica aceptar o perseguir un determinado estilo de desarrollo que, por lo tanto, define la forma, alcance y objetivos del proceso mismo de planificación”.

De allí que el documento distinga cuatro estilos de planificación que quedan definidos por tres factores: los proyectos nacionales desarrollo, los actores que intervienen en la planificación y las modalidades que adquiere el proceso mismo de planificación. El proyecto nacional de desarrollo queda definido a su vez por el mecanismo de asignación de recursos que privilegia (mercado o Estado), los mecanismos para el logro de los objetivos sociales (políticas sociales subsidiarias, complementarias o prioritarias) y la apertura de la economía al exterior. Los actores de la planificación son el Estado y los grupos sociales que son sujetos y objeto del proceso. Las modalidades de la planificación se refieren dos dimensiones diferentes. Por una parte, se plantea la opción de planificar en base a proyectos o en forma comprensiva y, por otra parte, la de lograr los objetivos apoyando las decisiones de agentes privados, o bien, mediante la acción directa del Estado.

En esta ocasión, 1980, ya se ha dejado a atrás el concepto de planificación como un modelo único y rígido, que se reduce a proyectar variables económicas sin incorporar explícitamente las sociales, que ignora los grupos sociales y de poder que gravitan en el proceso de diseño e implementación, que omite las opciones de mercado. El concepto de planificación se ha enriquecido y distanciado de la planificación normativa, imperativa o indicativa, tradicional.

⁶³ Armijo, Marianela (2010). Las agencias ejecutivas del gobierno norteamericano debieron desarrollar planes estratégicos como base para la presentación de su presupuesto.

⁶⁴ Véase págs. 20, 21 y 26.

⁶⁵ Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp (copms.) (2003).

La perspectiva conceptual del director de ILPES en el “Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación de las Economías de Mercado”, realizado en 1986, enfatizó la necesidad que la planificación se abriera a nuevos métodos e interacciones sociales y que se involucrara en las decisiones de política pública:

“Si se pretende que (la planificación) colabore para elevar el nivel de desempeño de los gobiernos, ella deberá articularse con el proceso real de desarrollo económico, social y político, sus métodos deberán incorporar las nuevas percepciones científicas respecto a dicho proceso, su práctica deberá ser permeable a la interacción de los diferentes agentes sociales y también deberá involucrarse en las decisiones principales de la política coyuntural, facilitándola y dándole coherencia y continuidad”⁶⁶.

2. Las funciones básicas de la planificación

A fines de la década de los noventa, la reflexión de ILPES se centró en tres funciones básicas de la planificación. La primera función se refirió a los estudios prospectivos de plazo mediano y largo cuyo fin era ilustrar las perspectivas a futuro del desarrollo económico y social con el objeto de clarificar las distintas secuencias de efectos que involucraban las alternativas de decisión de las autoridades públicas, explorar estrategias económicas y sociales y presentar a los ciudadanos distintos cursos de acción y sus consecuencias. Esta función permite entregar bases técnicas sobre las cuales construir con los actores sociales la Visión de País hacia la cual orientar el desarrollo.

Una segunda función básica de la planificación es la de coordinación de acciones para alcanzar los objetivos establecidos. Esta coordinación no se refiere solamente a las acciones y decisiones internas de gobierno para que converjan y se alineen en función de tales objetivos. También se refiere a la concertación del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales sobre la contribución de cada uno a los objetivos comunes. Aunque estas coordinaciones tienen un componente técnico, ambas son de naturaleza eminentemente política.

La tercera función básica estudiada es la evaluación. Esta se realiza en diversas instancias, dentro del propio gobierno, en relación con el parlamento, con los grupos directamente interesados en las políticas y, en general, con los ciudadanos. Los diversos mecanismos de seguimiento, evaluación y redición de cuentas constituyen el eje de esta función y contribuyen a establecer modelos de gestión orientada a resultados. Es un elemento indispensable para la retroalimentación de los procesos de planificación y toma de decisiones, para su corrección con vistas a lograr los mejores cursos de acción ante las cambiantes condiciones⁶⁷.

Destacan en estos planteamientos la incorporación a estas funciones básicas algunos elementos que han ido adquiriendo creciente importancia para los distintos tipos a práctica concreta de distintos tipos de planificación en contextos democráticos. Primero, el concepto estratégico que se aplica a todas las tareas y acciones que forman parte del proceso. Un segundo elemento es el carácter participativo que se requiere tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas involucradas. Un tercer elemento que tiende a predominar es la orientación hacia resultados de la gestión de tales políticas.

3. Tres componentes de los procesos de planificación

Los procesos de planificación gubernamental plantean en la actualidad la necesidad de integrar las tres funciones básicas con la intervención de múltiples actores: La construcción de una Visión Estratégica, la coordinación de actores para la implementación y, en tercer término, el monitoreo, la evaluación y la retroalimentación⁶⁸.

⁶⁶ Costa-Filho, Alfredo (1986).

⁶⁷ Martín, Juan (2005).

⁶⁸ García Hurtado, Álvaro (2009).

La Visión Estratégica es la construcción de un estado deseable que se desea alcanzar con el desarrollo a partir del estado actual de las relaciones económicas, sociales, culturales y ambientales existentes en la actualidad. Puede ser un estado no alcanzable de inmediato pero posible de alcanzar en un plazo razonable. Por lo tanto, parte de un diagnóstico acabado de la situación actual en todos los ámbitos de significación estratégica: internacional, social, económico, político, ambiental.

Junto a la Visión Estratégica se requiere analizar las alternativas de cursos de acción para alcanzarla. La determinación de prioridades con las grandes metas y objetivos que se deben alcanzar junto a la definición de las acciones que se realizarán para lograr dichas metas constituye el plan de acción.

La fuerza de la visión estratégica y la gobernabilidad o viabilidad de su plan de acción, reside en el nivel de apoyo que este concite. A mayor respaldo social y político, mayor es su viabilidad. Esto, a su vez, le plantea un requerimiento al proceso de construcción de la Visión y el plan de acción; estos deben reflejar y conciliar la multiplicidad de valores, intereses y desafíos, al menos, de los grupos que los sustentan.

Esta es una tarea de gran complejidad, como lo es actualmente el desarrollo en un mundo globalizado donde las sociedades democráticas responden a ciudadanos conscientes de sus derechos y a valores como la igualdad, la tolerancia y el respeto a las minorías. Los fenómenos sociales ligados al desarrollo fueron adquiriendo cada vez más relevancia no sólo como problemas a resolver sino como parte de los procesos que estimulan o detienen el desarrollo. La institucionalidad política y los procesos democráticos también mostraron ser ingredientes indispensables de los procesos de desarrollo. La explotación de los recursos naturales, que parecía ser un recurso ilimitado para el desarrollo, se ha transformado en una restricción inescapable en un contexto internacional en que el cambio climático ya ha comenzado a reducir la capacidad del planeta para sustentar asentamientos humanos. Los propios problemas económicos resultan mucho más complejos en el contexto de la globalización y la influencia creciente en nuestras economías de flujos comerciales y financieros internacionales dependientes de mercados internacionales. En fin, la aceleración del progreso técnico va alterando las estructuras de los aparatos productivos a una velocidad impensable hace tres décadas.

4. Coordinación y evaluación

Un segundo componente de la planificación es la orientación y coordinación de actores en la fase de implementación del plan. La ejecución de un Plan y Visión Estratégica supone el concurso de una multiplicidad de instituciones y actores que, además, intervienen en forma paralela o secuencial para lograr objetivos que se deben reforzar mutuamente. Las instituciones planificadoras no ejecutan el plan pero deben apoyar la ejecución coordinando las diferentes acciones específicas en función de los objetivos y metas del plan.

Lograr los resultados propuestos, supone por tanto un gran esfuerzo de coordinación de las acciones, como también la existencia de una secuencia o plan temporal de acciones (etapas) con metas realistas y responsables claros de alcanzarlas. El rol central de la planificación en la fase de ejecución es constituirse en el nódulo de un sistema de coordinación que asegure coherencia y complementariedad entre los agentes ejecutores y sus acciones.

El tercer componente que se puede distinguir en el proceso de planificación es la de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones, políticas y programas que se desarrollan de acuerdo al plan. También corresponde monitorear el entorno en que estas se desenvuelven las acciones de implementación, para retroalimentar la Visión y reorientar el plan cuando resulta necesario.

Monitorear y evaluar requiere que el plan de acción cuente con indicadores de desempeño. La máxima “lo que se mide se consigue” constituye una de las lecciones más recurrentemente señaladas por quienes han manejado sistemas de planificación. Esta información cumple la doble, y clave, función de permitir hacer las correcciones que requiere alcanzar los objetivos propuestos (también adecuar los objetivos si es necesario) y mantener la confianza y el compromiso de los actores y grupos de interés que deben recibir esta información y confiar en ella. Esto último ha llevado a convenir la necesidad de que las evaluaciones no sean hechas por partes interesadas o intervinientes en la ejecución.

5. Alianzas público-privadas y visión estratégica de largo plazo

Los países extraregionales que han adoptado estrategias de transformación productiva exitosas han desarrollado alianzas público-privadas y visiones estratégicas de largo plazo.⁶⁹ Dado que el aparato productivo de la mayoría de los países se encuentra en manos de empresas privadas, a éstas les corresponde aportar la información necesaria para identificar oportunidades y restricciones. Sin embargo, las externalidades y fallas del mercado inducen a estas empresas actuar sin la perspectiva necesaria para aprovechar plenamente tales oportunidades o superar tales restricciones. Los gobiernos pueden estimular un pensamiento estratégico y proactivo con visión de futuro y coordinar las acciones colectivas en el marco del bien público. Ambas partes actuando juntas pueden impulsar programas que permitan identificar y superar fallas del mercado y de las propias políticas públicas.

Para que estas alianzas público-privadas sean eficaces, se requiere que el Estado mantenga su autonomía, evitando ser capturado por intereses particulares. Al mismo tiempo, es indispensable el diseño institucional de un proceso social de colaboración público-privada que permita obtener toda la información necesaria para identificar oportunidades y restricciones para las nuevas actividades productivas. Parte de esa información se encuentra en manos de otros agentes no empresariales, como las universidades y los sindicatos. Por otra parte, una estrategia de largo plazo necesita desarrollar consensos o entendimientos políticos que perduren en diversos sectores de la sociedad. Por ello, la incorporación al proceso social institucionalizado de actores ajenos a las empresas comprometidas, directa o indirectamente, en la internacionalización contribuyen a mantener la estrategia de desarrollo más allá de los ciclos políticos.

La construcción de consensos y compromisos amplios respecto a objetivos de largo plazo se vuelve un requisito indispensable. Surge así la necesidad de formular, a partir del diagnóstico compartido, una visión estratégica del futuro que refleje y reconcilie la multiplicidad de intereses de los distintos sectores de la sociedad. La construcción de la visión compartida es un proceso en que se forjan las confianzas para garantizar que la colaboración sea el sostén principal para la transformación del país. Un proceso que tiene facetas múltiples en que cada actor es capaz de trascender sus propios intereses, sin dejarlos de lado, con el fin de satisfacer el interés colectivo necesario para construir la nación. No se trata de firmar un documento. Sin el compromiso activo de todos, tal documento no tendrá fuerza transformadora requerida.⁷⁰

6. Los desafíos del Estado

Después de la construcción de la Visión Estratégica y de las alianzas público-privadas, en el análisis de Devlin y Mouguillansky, la capacidad del Estado es un tercer pilar para lograr los resultados buscados. Este debe estar en condiciones de ser un socio creíble en la alianza público privada, formular una estrategia que aproveche la información y las capacidades con que cuenta la alianza y ejecutar eficazmente el plan.

La capacidad del Estado para ejecutar un plan estratégico de transformaciones no depende sólo de los recursos con que cuenta. Incluye también la fortaleza institucional para enfrentar grandes poderes e intereses externos muy diversificados. Los centros de poder económico de origen nacional o internacional han concentrado una capacidad que no se conocía anteriormente en nuestros países. Las redes internacionales agrupadas en torno a causas específicas se han potenciado. La sociedad civil es mucho menos pasiva y mucho más consciente de los derechos que le otorgan las instituciones democráticas. Los gobiernos pueden aspirar a hacer transformaciones sólo en la medida que su liderazgo político les permita contar con amplias mayorías nacionales.

⁶⁹ Véase CEPAL (2008) y Devlin, Robert y Graciela Mouguillansky (2009b).

⁷⁰ Véase Banco Mundial / IDEA / CEPAL (2005).

Por ello es que los desafíos que se plantean a los sistemas de planificación presentan mayor complejidad técnica, pero también mayor exigencia política. El proceso de construcción de una visión estratégica de largo plazo, por ejemplo, tiene una gran complejidad técnica pues se deben abordar las múltiples dimensiones del desarrollo. Pero tiene también un gran componente de desarrollo institucional para el proceso de colaboración social y otro componente aún más grande de liderazgo político para conseguir acuerdos de la amplitud y profundidad necesarias para que perduren en el tiempo⁷¹.

La capacidad de los Estados y los sistemas de planificación de nuestros países de abordar este tipo de tareas no se adquiere fácilmente. Sin embargo, los estudios señalan que estos caminos son promisorios y la profundización de los procesos democráticos debiera permitir el surgimiento de liderazgos políticos que se empeñen en estas tareas.

RECUADRO 4 EXPERIENCIAS RECIENTES DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN

La revalorización de la planificación en general y es menos pronunciada en el ámbito de la planificación del desarrollo. Las experiencias recientes de los sistemas de planificación en los distintos países de la región difieren en función del modelo de desarrollo vigente en el país y de la capacidad institucional que han logrado recuperar. Brasil, Colombia y Costa Rica, que han adoptado políticas decididas para afrontar los múltiples desafíos que enfrentan el desarrollo poseen sistemas de planificación institucionalizados lo cual les ha permitido recuperar capacidades perdidas en décadas anteriores. Venezuela, Ecuador y Bolivia han planteado proyectos de desarrollo con un sesgo más estatista en que los sistemas de planificación están llamados a jugar un papel muy importante el cual, sin embargo, ha estado limitado por los conflictos y cambios políticos e institucionales en que deben actuar.

Perú, con políticas económicas más liberales, ha comenzado a institucionalizar un nuevo sistema de planificación. México mantiene la práctica de elaborar planes que dan origen a un amplio proceso de consultas a distintos sectores sociales y políticos, pero sigue siendo un instrumento separado del presupuesto anual que posibilita la ejecución de las políticas públicas. Argentina recuperó rápidamente su capacidad de crecimiento después de la crisis de 2001, pero no la capacidad institucional para planificar el desarrollo. Chile, sin instituciones planificadoras ni planes de desarrollo, acude a distintos mecanismos para realizar las funciones básicas de planificación que requiere para gestionar eficientemente el Estado. A continuación se revisan rasgos generales de algunas de estas experiencias.

La recuperación del sistema de planificación en Brasil se ha acelerado durante la última década apuntando a un nuevo modelo de planificación estratégica. La primera administración del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98) promovió una reforma administrativa que devolvió el carácter de ministerio a las funciones de planificación y presupuesto (*Ministerio do Planejamento e do Orcamento, MPO*) y estableció un clima propicio para la elaboración de una nueva estrategia de desarrollo⁷². El plan plurianual para el período 1996-1999 planteó implementar las tres estrategias: Construcción de un Estado moderno y eficiente; Reducción de los desequilibrios espaciales y sociales, e Inserción competitiva y modernización productiva. Pero, la implementación del plan quedó supeditada al éxito del plan Real. El foco de la atención se mantuvo en la necesidad de reducir el déficit fiscal para posibilitar el éxito del plan anti-inflacionario y el centro de las decisiones económicas en el Ministerio de Hacienda. Sin la capacidad para implementar el plan plurianual, el ministerio de Planificación preparó un conjunto de proyectos seleccionados y en 1997 lanzó el plan "*O Brasil em Ação*", el cual garantizaba el financiamiento y la ejecución de inversiones prioritarias para el gobierno.

Durante el segundo período del presidente Cardoso, se aprobó el plan plurianual para los años 2000-2004 con el nombre de "*Avança Brasil*". Entre sus objetivos destacaba la necesidad de racionalizar y mejorar la calidad del gasto público en un escenario de restricciones de financiamiento. La implantación de un sistema de gestión pública orientada a resultados se postula para aumentar la eficiencia y la eficacia de las actividades públicas. Aparece una preocupación por la evaluación de los resultados de las actividades contempladas en el plan.

Los dos planes plurianuales aprobados por el presidente Lula han sido muy ambiciosos. Las capacidades del sistema de planificación se han visto muy exigidas, en muchos casos sobre-exigidas, para promover el cumplimiento de macro-objetivos o estrategias (cinco en el plan 2004-2007) y programas (374 en el primero y 306 en el segundo, 2008-2011). Todos ellos, junto a las reformas institucionales, deberían contribuir a reconciliar la expansión económica con la distribución del ingreso y la inclusión social. El plan plurianual 2008-2011 enfatizó otras dos preocupaciones del gobierno: la preservación ambiental y la integración territorial. En este período se ha avanzado en desarrollar las capacidades de planificación sectorial, que ha tenido particular importancia en los sectores de la energía y de infraestructura. En el primer mandato del presidente Lula se elaboró una política industrial, tecnológica y de comercio exterior que fue seguida de la política de desarrollo productivo. Al mismo tiempo, se ha recuperado la estabilidad de la tecnoburocracia en base a un sistema meritocrático de concursos.

(continúa)

⁷¹ Otro ejemplo lo constituye la función básica de coordinación la cual, como subrayaba Garnier, tiene básicamente una naturaleza política. Véase Garnier, Leonardo (2000).

⁷² La información sobre la planificación en Brasil proviene de Rezende, Fernando (2009).

Recuadro 4 (continuación)

El sistema de planificación en Colombia ha mantenido, durante la presente década, un alto grado de protagonismo en el diseño de políticas públicas, un rasgo que ha marcado su trayectoria desde la década de los años 60. El hecho que el Departamento Nacional de Planeación esté adscrito a la Presidencia de la República parece haber sido un factor de su capacidad de mantenerse en el centro de las decisiones de políticas públicas pues le ha conferido fuerza política y jerarquía administrativa. Además, su articulación regional y sectorial le ha permitido también establecer vínculos importantes para sus labores como para influir distintos niveles de la sociedad colombiana.

Los Planes Nacionales de Desarrollo deben presentarse cada cuatro años por mandato constitucional y ser aprobados por el Congreso. Una de las particularidades de los planes colombianos es que deben contener los presupuestos plurianuales de inversiones de las entidades públicas de orden nacional. Es interesante observar la progresiva amplitud y complejidad de los temas que han ido abordando los planes. En los años 80 y 90, las políticas sociales ganan creciente importancia junto a las políticas macro y las reformas neoliberales en desmedro de las políticas de desarrollo productivo. Los temas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sustentable comienzan a parecer en los años 90, pero no es sino hasta el último Plan (aprobado en 2007 para el período 2006 – 2010) que aparece en el mismo rango que el crecimiento, la equidad y la violencia armada⁷³. El objetivo de construir la paz fue reconocido como indispensable para el desarrollo del país y un área de acción del Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002, “Cambio para Construir la Paz”. En el Plan 2002-2006, “Hacia un Estado comunitario”, el objetivo de “brindar seguridad democrática” aparece muy explícitamente como primera prioridad resaltándose su carácter de condición necesaria para avanzar en el crecimiento, expandir el empleo y lograr mayor equidad. En el Plan más reciente, 2006 -2010, “Estado comunitario: desarrollo para todos”, la defensa y la seguridad democrática vuelven a ocupar la primera prioridad⁷⁴.

Una antigua crítica a la Planificación colombiana ha sido su insuficiente atención al largo plazo, debido a la elaboración de planes cuatrienales. El DNP ha realizado, sin embargo, dos ejercicios para el logro de metas en el largo plazo. Uno de ellos se planteó los Objetivos de Desarrollo del Milenio, recogiendo los acuerdos de Naciones Unidas que el gobierno colombiano ha apoyado. El otro, titulado “Visión Colombia, II Bicentenario 2019”, es una propuesta del Gobierno que contiene metas en el campo político, económico, social y de mejoras del Estado para el segundo centenario de la república. Es un ejercicio de prospectiva a partir de tendencias y políticas actuales.

El sistema de planificación en Costa Rica ha gozado de continuidad institucional a pesar de su debilitamiento durante los años 80 y 90. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) se vio fortalecido en 2001 por la promulgación de la ley de administración financiera de la República que otorgó al Plan Nacional de Desarrollo el carácter de orientador de los planes anuales operativos institucionales. MIDEPLAN adquirió la responsabilidad de evaluar las actividades de las instituciones públicas bajo la supervisión de la Contraloría.

En diciembre de 2010 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, el cual “contempla acciones para avanzar hacia un desarrollo seguro liderado por la innovación, la ciencia y la tecnología, fortalecido por la solidaridad y comprometido con la sostenibilidad ambiental”⁷⁵. Sus objetivos son: aumentar la producción y mejorar la competitividad del país; reducir el desempleo y atender integralmente a los hogares en extrema pobreza; mejorar las condiciones de seguridad; consolidar el posicionamiento ambiental del país; y modernizar el Estado. Las metas planteadas para estos objetivos deben alcanzarse mediante actividades públicas agrupadas en ejes de gestión: bienestar social; seguridad ciudadana; ambiente y ordenamiento territorial; y competitividad e innovación.

En Venezuela (República Bolivariana de), el presidente Chávez asumió la presidencia en febrero de 1999 y consideró a la planificación como elemento central de la política estatal y transformó CORDIPLAN en el Ministerio de Planificación y Desarrollo. Se han adoptado dos planes nacionales, el primero de ellos en septiembre de 2001 denominado como “Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007”. Estas Líneas Generales constituyen más bien un programa de transición que contempla el desarrollo de acciones muy puntuales en las áreas política, económica, social, territorial e internacional. Al poco tiempo de aprobado el plan, su despliegue se vio truncado por la huelga, el golpe de Estado y el paro petrolero ocurridos entre diciembre de 2001 y marzo de 2003.

Superados en buena medida los efectos económicos derivados de estos acontecimientos políticos, en diciembre de 2007, la Asamblea Nacional sancionó el plan nacional de desarrollo titulado “Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista –PPS–”, con vigencia para el lapso 2007-2013. El PPS “... se orienta hacia la construcción del Socialismo de Siglo XXI...”, para lo cual hacen explícitas 7 directrices: Nueva ética socialista; la suprema felicidad social; democracia protagónica revolucionaria; modelo productivo socialista; nueva geopolítica nacional; potencia energética mundial; y nueva geopolítica internacional. El PPS carece de una conceptualización precisa del llamado Socialismo del Siglo XXI, pero del texto de su presentación se concluye que propone conformar un modelo de desarrollo para promover la mejora del bienestar de la población a través de un proceso basado en la inclusión y la solidaridad.

(continuúa)

⁷³ DNP (2007).

⁷⁴ DNP (1999), (2003) y (2007).

⁷⁵ MIDEPLAN (2010).

Recuadro 4 (conclusión)

En Perú, durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo (2001-2006), diversas entidades públicas empezaron a formular planes sectoriales de desarrollo e incluso el Ministerio de Economía estableció directivas para la formulación de los denominados PESEM – Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales. En el año 2005 se emitió la Ley de creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, pero recién se le asignó un presupuesto para el año 2009. El CEPLAN decidió elaborar un plan de largo plazo, “el Plan Bicentenario: el Perú, hacia el 2021”, el cual fue aprobado en agosto de 2010. Este presenta metas de fin de período, como aspiraciones nacionales a una mejor calidad de vida, y un conjunto de programas estratégicos que permiten un mayor grado de especificidad para guiar la toma de decisiones públicas y privadas. Estas constituyen las políticas de desarrollo que debiera seguir Perú en los próximos diez años⁷⁶.

Cabe señalar dos diferencias importantes entre la planificación realizada por el INP en el siglo XX y el planeamiento propuesto para CEPLAN para el siglo XXI: En primer lugar, destaca el elemento de participación y concertación que se ha remarcado fuertemente en el decreto de creación del CEPLAN. Los planes en el antiguo sistema de planificación eran resultado de un proceso esencialmente tecnocrático y sin mayor participación de los actores económicos y sociales; mientras que en la actualidad existe un mandato muy claro para incorporar procesos de participación ciudadana. Una segunda diferencia es el énfasis actual en el planeamiento regional, frente al énfasis sectorial del planeamiento antiguo. Esto se explica porque actualmente el Estado peruano se encuentra en un avanzado proceso de descentralización política, con gobiernos regionales elegidos directamente por la población cada 4 años⁷⁷.

México ha mantenido la práctica de elaborar planes sexenales de acuerdo al mandato constitucional. La elaboración del plan da lugar a un proceso de la consulta a ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y comunidades indígenas, así como representantes de los Gobiernos estatales y municipales. Para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se realizaron foros de consulta popular a cargo de las Secretarías de Estado y de diversas entidades del Gobierno Federal, una consulta ciudadana, a cargo de la Oficina de la Presidencia de la República y se establecieron mesas de diálogo con diferentes Comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado.

El contenido de este plan se estructuró en cinco ejes de política pública: i) Estado de Derecho y seguridad; ii) Economía competitiva y generadora de empleos; iii) Igualdad de oportunidades; iv) Sustentabilidad ambiental; y v) Democracia efectiva y política exterior responsable. Este plan sexenal, se inscribe en una perspectiva de largo plazo, que ha sido establecida en el proyecto Visión México 2030. Sin embargo, la programación presupuestaria anual sigue desligada del Plan Nacional de Desarrollo el cual sirve de un marco general de políticas.

En Argentina, a partir de 2003 resurgió el interés en la formulación de estrategias de largo alcance y la necesidad de planificar la articulación de las políticas macroeconómicas con medidas de promoción sectorial, lo cual requería cambios institucionales para darle impulso a las políticas de desarrollo e instancias de análisis centralizado para diseñarlas y articularlas. En mayo de 2005, se dispuso la creación de la Unidad de Apoyo al Desarrollo de Estrategias, Planificación y Diseño de Políticas Económicas (UEPPE), con el propósito de diseñar, coordinar y desarrollar políticas económicas y sociales que promovieran el desarrollo económico en el mediano y largo plazo.

A fines de 2006 se publicó un “Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación ‘Bicentenario’ (2006-2010)”. En el año 2007, el Ministerio de Economía y Producción presentó el documento “Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Productivo de la Argentina”. En el caso argentino, la experiencia reciente puso de manifiesto tanto el potencial como los obstáculos de la concertación de los distintos sectores productivos y sociales para apoyar procesos de transformación productiva e inclusión social. El conflicto del sector agropecuario desatado por el intento del gobierno de profundizar el régimen de tipo de cambio alto con retenciones móviles para los productos agropecuarios, marcó los límites del gobierno para articular una estrategia de crecimiento concertada.

Chile ha seguido sin contar con institucionalidad propia para las funciones básicas de la planificación. Las necesidades planteadas por la gestión del Estado han sido satisfechas mediante mecanismos administrativos ad hoc. Existen dos sistemas complementarios de monitoreo y evaluación: el sistema de control de la gestión que administra el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos y el sistema de seguimiento de la programación gubernamental que administra el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Las necesidades de coordinación han dado lugar a numerosos comités interministeriales. No existiendo en Chile una institución responsable de elaborar una Visión Estratégica propiamente tal, la SEGPRES trabaja con los programas de gobierno que han ofrecido al país los candidatos presidenciales electos y los compromisos que asume el Presidente durante su gestión. Estos contienen una Visión implícita pues establece un conjunto de objetivos normalmente interrelacionados y propuestas de acción para lograrlos. El debate presidencial y parlamentario agrega normalmente un elemento de análisis de alternativas tanto de objetivos como de políticas y planes de acción⁷⁸.

Fuente: Elaboración propia.

⁷⁶ CEPLAN (2010).

⁷⁷ Información del Señor William Postigo, Director Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

⁷⁸ Véase García, Alvaro (2009).

Bibliografía

- Anglade, Christian y Fortin, Carlos (1986); “El Papel del Estado en las Opciones Estratégicas de América Latina” en Revista de la CEPAL N° 31 (abril 1987).
- ____ (1985): “The State and capital accumulation in Latin America: a conceptual and historical introduction” en Anglade, Christian y Fortin, Carlos; *The State and Capital Accumulation in Latin America. Volume 1* (The MacMillan Press, London, 1985).
- Armijo, Marianela (2010); *Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público* (ILPES/CEPAL, Santiago).
- Banco Mundial (1997); *El Estado en un Mundo en Transformación* (Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Washington D.C.).
- Banco Mundial / ILPES / IDEA (2005); *Las Visiones de País Importan: Lecciones de Experiencias* (ABC Ediciones del Sur, San José).
- Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp (copms.) (2003); *Industrialización y Estado en América Latina: la Leyenda Negra de la Posguerra* (Fondo de Cultura Económica, México).
- Casas González, Antonio (1972), “La Planificación en Venezuela” en ILPES-OEA-BID, *Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina* (Siglo Veintiuno Editores, México, 1974).
- Ceceña, José Luis (1983); *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. El caso de México*. (Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983).
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN – (2010); *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021* (Lima, Perú, www.ceplan.gob.pe)
- Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra (1970), *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo* (Siglo XXI, México).
- Cibotti, Ricardo, A. Nuñez y P. Sainz (1972); “Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina” en ILPES-OEA-BID, *Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina* (Siglo XXI, México, 1974).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1955); *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico: Introducción a la Técnica de Programación* (Naciones Unidas, Santiago).
- ___ (1987); *Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional en América Latina y el Caribe* (Naciones Unidas, Santiago).
- ___ (2001); *Una Década de Luces y Sombras. América Latina y el Caribe en los Años Noventa* (Alfaomega, México).
- ___ (2008); *La Transformación Productiva 20 años Después. Viejos Problemas, Nuevas Oportunidades*. (Naciones Unidas, Santiago).
- ___ (2009); *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Políticas para la Generación de Empleo de Calidad* (Naciones Unidas, Santiago).
- ___ (2010a); *La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Naciones Unidas, Santiago).
- ___ (2010b); *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2010* (Naciones Unidas, Santiago).
- CONADE (1965). *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*, Presidencia de la Nación.
- ___ (1970). *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1970-1974*, Presidencia de la Nación.
- ___ (1971). *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*, Presidencia de la Nación.
- CONASE (1970). *Lineamientos de un nuevo Proyecto Nacional*, publicado por la Universidad Nacional de Tucumán en 1971.
- Cordi, Angela (1998); “El tamaño del Estado colombiano. Indicadores y tendencias”, en *Planeación y Desarrollo*, vol. XIX. N° 3.
- CORDIPLAN (1989); *Desarrollo, Inserción Externa y Planificación: caso Venezolano* (Caracas).
- Corporación de Fomento de la Producción (1961); *Programa Nacional de Desarrollo Económico* (CORFO, Santiago, 1961).
- Costa-Filho, Alfredo (1986); “Exposición Inaugural en el Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado”.
- Damill, M.; Frenkel, R.; Maurizio, R. (2003). “Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa”, (*Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 135, Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL).
- Damill, M. (2000), “El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad”, *Boletín Informativo Techint*, N° 303.
- Departamento Nacional de Planeación (1972); *Las Cuatro Estrategias. Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974* (DNP, Bogotá).
- ___ (1975); *Para Cerrar la Brecha. Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978* (DNP, Bogotá).
- ___ (1979); *Plan de Integración Nacional. Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982* (DNP, Bogotá).
- ___ (1983); *Cambio con Equidad. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986* (DNP, Bogotá).
- ___ (1987); *Plan de Economía Social.. Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990* (DNP, Bogotá).
- ___ (1991); *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 - 1994* (DNP, Bogotá).
- ___ (1995); *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994 - 1998* (DNP, Bogotá).
- ___ (1999); *Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002. Cambio para Construir la Paz* (DNP, Bogotá).
- ___ (2003); *Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. Hacia un Estado Comunitario* (DNP, Bogotá).
- ___ (2007); *Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Estado Comunitario: Desarrollo para Todos* (DNP, Bogotá).
- Devlin, Robert y Graciela Mougouillansky (2009a); “Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo” en *Revista de la CEPAL* N° 97 (abril 2009).
- ___ (2009b); *Alianzas Público-Privadas para una Nueva Visión Estratégica del Desarrollo* (Naciones Unidas, Santiago).
- Eyzaguirre, Nicolás y Mario Valdivia (1989); “Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina” en CEPAL, *Políticas Macroeconómicas y Brecha Externa: América Latina en los Años Ochenta* (Naciones Unidas, Santiago).
- Faludi, Andreas (1973), *Planning Theory* (Pergamon Press, Urban and Regional Planning Series. Volume 7)
- Ferrer, Aldo (2010); “Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global” en *Revista de la CEPAL* N° 101 (agosto 2010).
- Ferreres et al. (2005). *Dos Siglos de Economía Argentina (1810-2004). Historia Argentina en Cifras* (Fundación Norte y Sur, Buenos Aires).

- Ffrench-Davis, Ricardo (2008); *Chile entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad* (Comunicaciones NoresteLtda., Santiago).
- Frenkel, R. (2003). “Globalización y crisis financieras en América Latina” en Revista de la CEPAL N° 80 (agosto 2003).
- Fitzgerald, E.V.K.; “The financial constraint on relative autonomy: the state and capital accumulation in Mexico 1940-82” en Anglade, Christian y Fortin, Carlos; *The State and capital accumulation in Latin America. Volume 1* (The MacMillan Press, London, 1985).
- Florez, Luis Bernardo y Rodrigo Manrique (2008); “El Sistema de Planificación en Colombia “(ILPES, Informe Final, Marzo).
- Fortín, Carlos (2009); “El debate internacional sobre políticas del desarrollo” (Taller de Desarrollo Inclusivo, Fundación Chile 21, 2009).
- García d’Ácuña, Eduardo (1986); “Nuevas Orientaciones para la Planificación” en Revista de la CEPAL N° 31 (abril 1987).
- García Hurtado, Álvaro (2009), “El Sistema de Planificación en Chile” (ILPES-CEPAL, borrador).
- Garnier, Leonardo (2000); “Función de Coordinación de Planes y Políticas” en Cuadernos del ILPES N° 46 *Las Funciones Básicas de la Planificación*.
- González, Fernán E. (1990), “The end of the *desarrollista* state and capital accumulation in Colombia, 1958-84” en Anglade, Christian y Fortin, Carlos; *The State and capital accumulation in Latin America. Volume 2* (The MacMillan Press, London, 1990).
- Giordani, Jorge (1986); *Planificación, Ideología y Estado: El Caso de Venezuela* (Vadell Hnos. Editores, Valencia Venezuela).
- Giordani, Jorge (1993); *La Planificación en Venezuela: del discurso ideológico al Plan Corporativo Petrolero* (CENDES, Caracas).
- Hirschman, Albert (1958); *The Strategy of Economic Development* (Yale University Press, New Haven).
- Iglesias, Enrique V. (2006); “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina” en Revista de la CEPAL N° 90 (diciembre 2006).
- ILPES (1965); *Discusiones sobre Planificación* (Siglo Veintiuno Editores, México, 1965).
- ___ (1982); *El Estado Actual de la Planificación en América Latina y el Caribe* (Cuadernos del ILPES N° 28, Santiago de Chile, junio 1982).
- ___ (1984); *La planificación y la política económica en AL* (Cuadernos del ILPES N° 30, Santiago de Chile, 1984).
- ___ (1986); “Planificación Para una Nueva Dinámica Económica y Social” en Revista de la CEPAL N° 31 (abril 1987).
- ___ (2001); Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación (ILPES, Serie Seminarios y conferencias Nos. 6 y 8).
- ILPES-OEA-BID (1974), *Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina* ((Siglo Veintiuno Editores, México, 1974).
- Katz, J.y B. Kosacoff (1989); *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva* (Buenos Aires, Centro Editor de América Latina).
- Linstone, Harold (1986); “La Necesidad de Perspectivas Múltiples en la Planificación” en Revista de la CEPAL N° 31 (abril 1987).
- Lira, Luis (2006); *Revalorización de la Planificación del Desarrollo* (ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública N° 59, Santiago de Chile, agosto 2006).
- Martin, Juan (2005); *Funciones Básicas de la Planificación Económica y Social*. (ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública N° 51, Santiago de Chile, agosto 2005).
- Martner, Gonzalo (1967); *Planificación y Presupuesto por Programas* (Siglo XXI, México, 1978).
- Martner, Gonzalo (1972); “La Planificación para la Transición al Socialismo: el caso de Chile” en ILPES-OEA-BID, *Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina* (Siglo XXI, México, 1974).
- Martner, Ricardo (editor) (2008); *Planificar y Presupuestar en América Latina* (ILPES/CEPAL, serie Seminarios y conferencias N° 51, Santiago de Chile, enero 2008).
- Matus, Carlos (1972); *Estrategia y Plan* (Editorial universitaria, Santiago).
- Matus, Carlos (1980); *Planificación de Situaciones* (Fondo de Cultura Económica, México).
- Matus, Carlos (1987); *Política, Planificación y Gobierno* (Fundación Altadir, Caracas).
- Medina Vásquez, Javier (2000); “Función de Pensamiento de Largo Plazo: Acción y Redimensionamiento Institucional” en Cuadernos del ILPES N° 46 *Las Funciones Básicas de la Planificación*.

- Ministerio de Planificación y Política Económica – MIDEPLAN - (2010); *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014* (San José, Costa Rica, www.mideplan.go.cr).
- Molina Silva, Sergio (1972); “La Planificación en el Proceso de Cambio” en ILPES-OEA-BID, *Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina* (Siglo XXI, México, 1974).
- Moncada-Sánchez, José (1974); “La evolución de la planificación en el Ecuador” en Nueva Sociedad N° 13, pp. 27-45.
- Muñoz Gomá, Oscar (2001); *Estrategias de Desarrollo en Economías Emergentes* (Flacso-Chile, Santiago, 2001).
- Ocampo, José Antonio, M. J. Pérez, C. Tovar y F. J. Lasso (1998) ; “Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996” en Coyuntura Social Fedesarrollo N° 18 (mayo 1998).
- Ocampo, José Antonio (1995); “La estrategia económica y Social del Plan de Desarrollo” en DNP, *El Salto Social* (DNP, Bogotá).
- ____ (2005); *Más allá del Consenso de Washington: Una Agenda de Desarrollo para América Latina* (CEPAL Serie Estudios y Perspectivas, México).
- ____ (2008), “A Broad View of Macroeconomic Stability” en Serra N. y J.Stiglitz, *The Washington Consensus Revisited. Towards a New Global Governance* (Oxford University Press, New York).
- Organización de Estados Americanos (1961); *Actas y Documentos de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social: Punta del Este, Uruguay, 5 al 17 de agosto 1961* (Union Panamericana, Washington, 1962).
- Ortega Martínez, Luis (1989); *Corporación de Fomento de la Producción, 50 años de Realizaciones 1939-1989* (Departamento de Historia de la Universidad de Santiago, Santiago de Chile, 1989).
- Ospina S., Jorge (1985); “La experiencia colombiana en la negociación de la deuda externa” en Revista de Planeación y Desarrollo vol. XVII, N° 3.
- Pérez Galindo, Salvador (2001); *Evolución y reforma del Estado en México a inicios del nuevo milenio* (ILPES, Boletín del Instituto N° 8, Santiago de Chile, septiembre 2001).
- Poder Ejecutivo Nacional (1973). *Plan Trienal para la reconstrucción y la liberación*, (Buenos Aires, 1973)
- Presidencia de la Nación, Secretaría de Planificación (1985). *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989*. Buenos Aires, 194 páginas.
- Presidencia de la Nación, Secretaría de Planificación (1987). *Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991*, Buenos Aires, 497 páginas.
- Rezende, Fernando; *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução* (CEPAL Escritorio no Brasil, Brasilia, 2009).
- Rivera, Eugenio (2009); “La crisis energética y el modelo económico chileno” (Fundación Friedrich Ebert, Santiago).
- Rodrik, Dani (2008); *Normalizing Industrial Policy* (Banco Mundial, Commission on Growth and Development Working Paper N° 3, Washington.D.C.).
- Rufián, Dolores (1993); *El Régimen Jurídico de la Planificación en América Latina* (Cuadernos de ILPES N° 37, Santiago de Chile, junio 1993).
- Shack, Nelson (2006); *Presupuestar en el Perú* (ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública N° 58, Santiago de Chile, junio 2006).
- Sour, Laura (2007); *Presupuestar en América Latina y el Caribe: El caso de México* (ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública N° 65, Santiago de Chile, agosto 2007).
- Stiglitz, Joseph (2003), *Globalization and its Discontents* (W.W. Norton & Company, New York).
- ____ (2008), “Is there a Post-Washington Consensus Consensus?” en Serra N. y J.Stiglitz, *The Washington Consensus Revisited. Towards a New Global Governance* (Oxford University Press, New York).
- Urrutia, Miguel (1986); “Historia de la Planeación en Colombia” en Revista de Planeación Nacional vol. XVIII N° 3. (septiembre 1986).
- Vega, Humberto; *En vez de la injusticia* (Random House Mondadori, Santiago, 2007).
- Velasco, Otoniel (1972), “La Planificación en Perú” en ILPES-OEA-BID, *Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina* (Siglo XXI, México, 1974).
- Wiesner, Eduardo (2000); “Función de Evaluación de Planes, Programas, Estrategias y Proyectos” en Cuadernos del ILPES No. 46 *Las Funciones Básicas de la Planificación*.
- Waterston, Albert (1966); “Una mirada escrutadora a la planeación del desarrollo” en Finanzas y Desarrollo vol. III, N°.2 (junio 1966).

- Williamson, John (1990a); "The debt crisis at the turn of the decade" en *IDS Bulletin* 21(2) April 1990: 4-6 (Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton, UK).
- ___(1990b), "What Washington means by policy reform", en Williamson, J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, (Peterson Institute for International Economics, Washington)
- ___(1991), "The debt crisis: lessons of the 1980s" en *Asian Development Review* Vol. 9, N° 2.
- ___(2000), "What should the World Bank think about the Washington Consensus", *The World Bank Research Observer*.
- ___(2003), "Our agenda and the Washington Consensus" en Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson (ed.). *After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America* (institute for International Economics, Washington, DC).



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

gestión pública

Números publicados

**El listado completo así como los archivos pdf
están disponibles en www.cepal.org/publicaciones**

- 75 Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina, Jorge Leiva Lavalle (LC/L.3465-, LC/IP/L.314), 2012.
- 74 Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región, Alejandra Naser, Gastón Concha (LC/L.3464-, LC/IP/L.313), 2012.
- 73 El gobierno electrónico en la gestión pública, Alejandra Naser, Gastón Concha (LC/L.3313-P, LC/IP/L.308) No de venta: S.11.II.G.31 (US\$10), 2010.
- 72 Competitividad, Redes de Empresas y Cooperación Empresarial, Marco Dini (LC/L.3264-P) No de venta S.10.G.69 (US\$10), 2010.
- 71 Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera, Ariel D. Melamud (LC/L.3186-P, LC/IP/L.303) No de venta: S.10.II.G.27 (US\$10), 2010.
- 70 La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina, Darío González (LC/L.2996-P, LC/IP/L.298) No de venta: P.09.II.G.03 (US\$10), 2008.
- 69 Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil-avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde, Angelo José Mont'Alverne Duarte, Alexandre Manoel Angelo da Silva, Everlido Manoel Luz, José Carlos Gerardo, (LC/L.2988-P, LC/IP/L.297) No de venta: P.08.II.G.95 (US\$10), 2008.
- 68 Reglas fiscales: Los programas de asistencia financiera y la ley de responsabilidad fiscal, (LC/L.2952-P; LC/IP/L.292) N° de venta: S.08.II.G.65 (US\$10) (en preparación).
- 67 Eficiência do gasto público na América Latina: uma análise comparativa a partir do modelo semi-paramétrico comestimativa em dois estágios, Márcio Bruno Ribeiro (LC/L.2883-P, LC/IP/L.291) No de venta: P.08.II.G.28 (US\$10), 2008.
- 66 La política fiscal en tiempos de bonanza, Ricardo Martner, (LC/L.2736-P, LC/IP/L.282) N° de venta: S.07.II.G.74 (US\$10), 2007.
- 65 Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil, José Roberto R. Afonso (LC/L.2669-P, LC/IP/L.279) N° de venta: S.07.II.G.20 (US\$10), 2007.
- 64 Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario, Roberto Fallas Mora, Fabián Quiroz Álvarez (LC/L.2668-P, LC/IP/L.278) N° de venta: S.07.II.G.19 (US\$10), 2007.
- 63 Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto, Carolina Rentarías, Juan Carlos Echeverri (LC/L.2635, LC/IP/L.277) N° de venta: S.06.II.161 (US\$10), 2006.
- 62 Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones, Roberto Martirene (LC/L.2570, LC/IP/L.275) N° de venta: S.06.II.G.99 (US\$10.00), 2006
- 61 Revalorización de la planificación del desarrollo, Luis Lira (LC/L.2568-P, LC/IP/L.274), N° de venta: S.06.II.G.97 (US\$10.00), 2006.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: