

# **La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe**

Tendencias y desafíos

Jorge J. Máttar  
Daniel E. Perrotti



NACIONES UNIDAS

**C E P A L**

# **La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe**

Tendencias y desafíos

Jorge J. Máttar  
Daniel E. Perrotti



Este documento fue preparado por Jorge Máttar, Director, y Daniel E. Perrotti, funcionario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los autores desean agradecer los comentarios y sugerencias del señor René Hernández, funcionario del ILPES, sobre versiones preliminares del presente documento.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8827

LC/L.3836

LC/IP/L.334

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2014. 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

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Abstract</b> .....	7
<b>I. Tendencias del desarrollo y la desigualdad en América Latina y el Caribe</b> .....	9
<b>II. La planificación y el desarrollo con igualdad</b> .....	15
A. La planificación y sus funciones .....	15
B. La planificación y el desarrollo con igualdad .....	19
<b>III. Las etapas de la planificación y el desarrollo en América Latina: ¿Dos caras de una misma moneda?</b> .....	21
A. La protoplanificación .....	21
B. Los cincuenta y sesenta: el despegue y consolidación de la planificación.....	24
C. Los setenta: la madurez de la planificación y los choques externos .....	29
D. Planificación en la década perdida de los ochenta .....	32
E. Los noventa: planificación de corto plazo.....	34
<b>IV. Balance y perspectivas de la planificación desde una mirada crítica</b> .....	39
A. Claroscuros de cinco décadas de planificación para el desarrollo 1950-2000 .....	39
B. Planificación y desarrollo a inicios del siglo XXI.....	42
C. ¿Por qué está resurgiendo la planificación en América Latina y el Caribe? .....	45
D. Estrategias y planes de desarrollo actuales en América Latina.....	46
<b>V. Reflexiones finales y desafíos de la planificación</b> .....	51
A. La perspectiva regional en la planificación del desarrollo .....	52
B. La visión de futuro y planificación de largo plazo .....	54
<b>Bibliografía</b> .....	55
<b>Serie Gestión Pública: números publicados</b> .....	57

**Cuadros**

CUADRO 1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE SOCIOS SELECCIONADOS EN LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES, 2000 Y 2010 .....	43
CUADRO 2	ESTRATEGIAS Y PLANES DE DESARROLLO, PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA .....	47
CUADRO 3	INDICADORES DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y PAÍSES QUE DEFINEN METAS PARA ELLOS .....	49

**Gráficos**

GRÁFICO 1	PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA EN EL VALOR AGREGADO PROMEDIO PONDERADO, PAÍSES SELECCIONADOS.....	23
GRÁFICO 2	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO .....	24
GRÁFICO 3	AMÉRICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1951-1969 .....	28
GRÁFICO 4	AMÉRICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1970-1979 .....	31
GRÁFICO 5	AMÉRICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1980-1989 .....	32
GRÁFICO 6	AMÉRICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1990-1999 .....	35
GRÁFICO 7	EVOLUCIÓN DEL PIB DESPUÉS DE LA CRISIS MEXICANA DE 1994-1995, PAÍSES SELECCIONADOS .....	36
GRÁFICO 8	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DÉFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE .....	37
GRÁFICO 9	AMÉRICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO, 2000-2009 .....	42
GRÁFICO 10	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VARIACIÓN ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO.....	44

**Diagramas**

DIAGRAMA 1	PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE VISIONES DE PAÍS .....	17
------------	--	----

**Recuadros**

RECUADRO 1	EL DESARROLLISMO EN LOS CINCUENTA Y SESENTA.....	29
RECUADRO 2	LA CEPAL Y EL NEOESTRUCTURALISMO.....	38

## Resumen

---

La planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe surgió de manera sistemática (incluyendo fundamentos teóricos y estilización de determinados procedimientos técnicos), a mediados del siglo XX. El impulso determinante provino de la firma de la Carta de Punta del Este en 1962, que instaba a los países a construir una visión de futuro, sobre la base de una alianza continental para el desarrollo que suponía importantes recursos financieros. Así surgieron la mayoría de las entidades de planificación en la región.

A lo largo de casi tres décadas, las características, alcances e impacto de la planificación evolucionaron a la par del proceso de desarrollo y, por tanto, fueron afectados por factores internos a los países (estilos de desarrollo, inestabilidad macroeconómica, coyunturas de corto plazo, vaivenes en el avance de las democracias, etc.), así como por las cambiantes circunstancias internacionales (auge de los precios del petróleo en los setenta, crisis de la deuda a principios de los ochenta, la globalización económica y política, la oscilación del péndulo Estado-Mercado, etc.).

Estas circunstancias y los limitados resultados de los procesos nacionales de planificación en términos del desarrollo, incidieron progresivamente en la disminución del espacio de la planificación en el ejercicio de la política pública que, en los años ochenta y noventa, sufrió un repliegue importante, a causa de la prioridad de la gestión de la crisis que se prolongó casi una década (los ochenta), o por la irrupción del paradigma neoliberal, que le restó importancia al papel del Estado en la economía (años noventa).

En lo transcurrido del siglo XXI se registra una revalorización de la planificación como una herramienta coadyuvante para transitar el camino hacia el desarrollo. En ello han contribuido las mejores condiciones económicas, que posibilitaron extender la mirada de las políticas públicas más allá del corto plazo. Esta nueva planificación contempla aspectos y complejidades en materia económica y social, que no se registraban durante la etapa inicial de la planificación. Hoy, por ejemplo, las sociedades son más participativas; ofrecen colaborar y demandan más información, rendición de cuentas y mejores servicios por parte de los gobiernos. El crecimiento económico es esencial para el desarrollo, pero cuando se acompaña de bienestar social, sostenible y es consciente del cuidado del medio ambiente, nos acercamos a un desarrollo pleno. La planificación está tomando nota de estos y otros cambios y necesidades, para renovarse y abordar estos grandes desafíos.



## Abstract

---

Planning for development in Latin America and the Caribbean grew systematically (including theoretical underpinnings and styling of certain technical procedures) in the mid-twentieth century. The decisive impetus came from the signing of the Charter of Punta del Este in 1962, which urged countries to build a vision for the future, on the basis of a continental partnership for development which would obtain significant financial resources. Most planning agencies in the region were created at that time.

Over nearly three decades, the characteristics, scope and impact of planning evolved alongside the development processes and therefore were affected by internal factors in the countries (styles of development, macroeconomic instability, short-term conjunctures, fluctuations in the advancement of democracy, etc.), as well as changing international circumstances (rise of oil prices in the seventies, the debt crisis in the early eighties, the economic and political globalization, the swing of pendulum – State-market, etc.).

These circumstances and the limited development results of national planning processes, gradually affected the influence of planning in the exercise of public policy, which, in the eighties and nineties, suffered a major withdrawal, because of the priority given to the management of the crisis that lasted nearly a decade (the eighties), or the arrival of the neoliberal paradigm, which weakened the role of the state in the economy (the nineties).

So far in the twenty-first century planning is gaining space as an important tool for development. To that it has contributed the improved economic conditions, which allow governments to envisage policies beyond the short term. This new planning includes aspects and complexities in economic and social matters, which were not recorded during the initial stage of planning. Today, for example, citizenship is more participatory, offers collaboration, and demands information, accountability and better services by governments. In the development strategy economic growth is key, but social welfare, sustainability, and protecting the environment are essential too. Planning is taking note of these and other changes and needs to renew itself and to address these development challenges.



## I. Tendencias del desarrollo y la desigualdad en América Latina y el Caribe

---

En la última década, la mayoría de los países de la región latinoamericana y caribeña han mostrado un desempeño económico relativamente satisfactorio, el cual ha estado acompañado de una trayectoria descendente, aunque moderada, de la pobreza y la desigualdad. El crecimiento económico —más dinámico en Sudamérica— ha sido alentado por el dinamismo del sector externo, apuntalado por la demanda de la República Popular China, lo que ha impulsado las exportaciones agropecuarias y extractivas, principalmente por la vía del aumento en los precios. Tal es la demanda por esta clase de bienes, que Sudamérica ha profundizado su especialización productivo-exportadora en las materias primas, a la vez que procurando “gobernar” este auge, toda vez que generara ingresos adicionales extraordinarios en las arcas de los Estados nacionales<sup>1</sup>.

Esta situación derivó en saldos comerciales favorables que permitieron estabilizar al sector externo, despojándolo de la tradicional restricción estructural de la balanza de pagos que los aquejara reiteradamente en el pasado. En este sentido, los ingresos de divisas procedentes de los superávits comerciales implicaron una aumentada capacidad de acumulación de reservas internacionales. Estas circunstancias se vieron potenciadas por la afluencia de capitales externos, inducidos por economías en expansión, tanto en la forma de inversión directa como de cartera. Las estrategias cambiarias adoptadas por los países ante estos ingresos externos han sido diversas: algunos han mantenido cierta paridad nominal más o menos fija, otros han optado por la libre determinación cambiaria. Estos últimos han seguido una tendencia de mediano plazo hacia la apreciación real de sus monedas frente al dólar, con la excepción de episodios como el posterior a la irrupción de la crisis financiera de finales de 2008, o el que se vivió en 2013, principios de 2014, cuando sus monedas se debilitaron.

El buen desempeño económico de la región se ha verificado tanto en el periodo de los 2000 previo al surgimiento de la crisis financiera mundial en 2008-2009, como en la rápida recuperación post crisis. La región pudo sortear la inestabilidad financiera y la caída de la demanda con una gestión macroeconómica prudente, lo que en algunos países permitió la implementación de políticas económicas anticíclicas para evitar un mayor impacto sobre la actividad y el empleo. Después de la caída del

---

<sup>1</sup> Véase CEPAL, 2014.

producto en 2009, la recuperación de 2010/2013 contrasta con lo sucedido en el mundo desarrollado, o con lo que sucedía en la propia región en crisis anteriores. Asimismo, en la gestión de la crisis, el esfuerzo de los gobiernos se dedicó a preservar y proteger los avances en el plano social, lo que permitió evitar un aumento en los índices de pobreza e impidió el deterioro del espacio ganado en materia distributiva que, si bien ha sido modesto, muestra una mejoría en la última década (CEPAL-Naciones Unidas, 2012a).

El liderazgo del Estado, con un renovado papel en la conducción de las políticas públicas, ha sido fundamental en el desempeño regional de los últimos 20 años: el porcentaje de personas que viven en la pobreza se redujo de más de 48% en 1990 al 28,2% en 2012 y la indigencia disminuyó del 23% al 11,3% de la población en el mismo periodo, al tiempo que el empleo aumentó en cantidad y mejoró en calidad. La inflación se ha estabilizado en un dígito en la mayoría de los países (promedio del IPC 5,7% en 2012 en ALyC), la deuda pública tiene un perfil temporal más propicio, su composición es más favorable y su monto se ubica por debajo del 35 % del PIB; las reservas internacionales alcanzan niveles récord, alrededor de 765.000 millones de dólares en 2012 (CEPAL-Naciones Unidas, 2012b) y (CEPAL-Naciones Unidas, 2013).

El proceso anterior ha sido impulsado por el fortalecimiento de la gestión pública en general y de las finanzas públicas en particular, manteniendo el esfuerzo desde la década de los noventa. Los progresos han sido de muy amplio alcance: saneamiento de las finanzas públicas, mayor transparencia del ejercicio fiscal, eficiencia y rendición de cuentas, mejoramiento en la ejecución presupuestaria y disminución del peso de la deuda pública, lo que en muchos casos estuvo acompañado por la presencia de superávits fiscales, mejoramiento y modernización de los procesos de planificación, ejecución y el revalorización de las estrategias de planificación de mediano y largo plazo, con énfasis en el desarrollo desde una perspectiva integral, que incorpora lo económico, lo social y lo ambiental (CEPAL-ILPES, 2011a, 2011b). Cabe apuntar el papel “empoderado” que viene ejerciendo la sociedad civil en los países de la región que, con intensidades y modalidades de expresión distintas, exige, propone y demanda una gestión pública de calidad, con participación y colaboración activa de los diferentes sectores sociales.

En el otro lado de la esfera, los resultados favorables de los años recientes no impidieron que la región continuara con una muy inequitativa distribución del ingreso, con lo que se mantiene como la más desigual del mundo. Tampoco se observó un mejoramiento sustantivo en la reducción de la heterogeneidad productiva de los países, lo que se asoció a un ensanchamiento de las brechas de productividad interna y externa, como reflejo, a su vez, del distanciamiento tecnológico frente a competidores mundiales<sup>2</sup>. En muchos casos, la dinámica primario exportadora observada en la actualidad da nueva trascendencia y vigencia a las ideas de la CEPAL sobre la desigual inserción internacional entre el Centro y la Periferia. En contraste, y a diferencia del pasado, cabe apuntar que la innovación y tecnología incorporadas en la producción y exportación de ciertas materias primas y productos semielaborados cuentan con dosis considerables de innovación y tecnologías medias y altas. Por ejemplo, la modernización agroindustrial permite hoy exportar ciertos frutos mediante procesos más intensivos en conocimiento que los del producto industrializado.

Por otra parte, si bien las condiciones de la economía internacional fueron altamente propicias para los países exportadores de productos primarios de Sudamérica, no han tenido el mismo efecto en gran parte de Centroamérica y el Caribe, principalmente a causa de los incrementos en los precios de los principales “*commodities*” importados que consumen sus poblaciones y/o utilizan en sus matrices productivas. En estos casos, las cuentas fiscales desmejoraron, reflejando también problemas en los balances comerciales y de cuenta corriente. A contramano del sur del continente, estos países han enfrentado inconvenientes del sector externo a lo largo de la última década, que enfrentan el reto de transformar el impulso de la economía china —hasta hoy con un efecto negativo— en factor de

---

<sup>2</sup> Véase CEPAL-Naciones Unidas, 2012c.

crecimiento, dados los similares mercados y canastas de exportación, y la ausencia de una estrategia de relacionamiento con China, especialmente con visión de largo plazo<sup>3</sup>.

El crecimiento promedio del PIB por habitante en América Latina y el Caribe entre 2002 y 2013 fue de 2,3%, más del doble que el de los años 90 (1%) y mucho mayor al virtual estancamiento de los ochenta, pero todavía por debajo de los niveles históricos de las décadas de los 50 y los 60, y también muy inferior a los promedios de las economías del Sudeste de Asia. Un elemento central que explica este moderado dinamismo de las economías de la región es el atraso de la inversión en las últimas tres décadas, tanto en capital humano (educación, aprendizaje, capacitación), como formación bruta de capital fijo (infraestructura, maquinaria, equipo) y capital —o infraestructura— “blando” (investigación y desarrollo e innovación). Las cifras son elocuentes: después de alcanzar un máximo en torno al 25% del PIB a fines de los años 70, la inversión en América Latina y el Caribe alcanza hoy apenas al 20% del producto, mientras que en Asia y el Pacífico la cifra ronda el 40%. El gasto en educación, si bien se ha incrementado en los últimos años hasta llegar a alrededor del 6% del PIB, no parece haber mejorado en calidad, si atendemos los resultados de las pruebas internacionales comparativas (pruebas Pisa u otras). Asimismo, el gasto en investigación y desarrollo no rebasa el 0,5% del producto en promedio, frente a niveles de 2,5-3% en el Sudeste de Asia y el mundo desarrollado (CEPAL-Naciones Unidas, 2013).

El Estado juega un papel fundamental en la dinámica de la inversión en los tres rubros que se mencionan, sea como proveedor directo, por ejemplo en la educación pública; sea como precursor, propiciador o impulsor de la inversión de iniciativa privada (el caso del desarrollo de infraestructura física); o sea como parte de proyectos en alianza con el sector privado que se acuerdan y planifican con visión de largo plazo.

La evidencia sugiere que en los años noventa y parte de los 2000, en el marco del esquema de desarrollo dominante, el estado redujo significativamente su participación en el proceso de inversión. Se preveía que el sector privado nacional y el internacional vendrían a llenar el espacio dejado por el sector público, pero esto sucedió apenas en parte (Perrotti, Daniel E. y Sánchez, Ricardo J., 2011). Una de las asignaturas pendientes que permaneció y que, de hecho se agudizó, fue la falta de expansión de la infraestructura física. Así la formación bruta de capital fijo del sector público se redujo de 8,6% del PIB en 1990 a 3,0% en 2000. En la última década se viene observando en varios países (como Ecuador y Perú, entre otros) un proceso de recuperación de la inversión pública, principalmente gracias proyectos de infraestructura, lo que ha llevado el coeficiente regional de Inversión pública a 4,2% del PIB en 2011 (CEPAL-Naciones Unidas, 2013).

La inversión pública puede ser un factor determinante para la disminución de las disparidades del desarrollo de las regiones que integran un país, en las que suelen observarse fuertes diferencias de ingreso, empleo, educación, salud y, vivienda (CEPAL-ILPES, 2012). La inversión es un instrumento fundamental para la disminución de estas brechas, especialmente en infraestructura y en recursos humanos. En este proceso es clave el papel de la política pública y la planificación, articulando lo local con lo nacional y viceversa. Se trata de un proceso complejo que el mercado es incapaz de liderar, articular, o coordinar. Más bien, la evidencia muestra que el mercado tiende a agudizar las disparidades, al dirigir el esfuerzo inversionista hacia las actividades y zonas más rentables, ahí donde se cuenta con un piso mínimo de recursos físicos y humanos, instituciones, infraestructura, etc., que reducen la incertidumbre y hacen menos riesgosa la inversión. En contraste, el Estado puede proponer, articular y llevar adelante políticas, planes y estrategias para romper las tendencias que impiden la convergencia regional<sup>4</sup>.

La esquivada ruta hacia un desarrollo con igualdad sigue manifestándose con fuerza en la mayoría de los países de la región. Aún reconociendo la resiliencia de la macroeconomía latinoamericana, puesta a prueba durante la crisis mundial de 2008-2009, siguen siendo evidentes las debilidades de los aparatos productivos y vigentes los riesgos del esquema de inserción externa que se acentúan con la

<sup>3</sup> Por ejemplo, México está dando pasos hacia una relación más fructífera con China; para elevar la inversión, adecuarla a las necesidades de México y equilibrar lo que hoy es una relación comercial muy desigual.

<sup>4</sup> Tenemos aquí una interesante muestra de cómo, en el plano subnacional, no funcionan las predicciones de los modelos neoclásicos de acumulación y crecimiento (Solow, Robert, 1956), en los que, en principio, se predice que el capital debería fluir a donde es relativamente escaso, lo que tendería a disminuir las disparidades y emparejar el desarrollo territorial (CEPAL-ILPES, 2012).

especialización primario exportadora, particularmente en Sudamérica. La coyuntura mundial actual que avisa un menor crecimiento económico y del comercio en los próximos años impone un doble reto a los países exportadores de materias primas pues, por un lado, el impacto sobre el crecimiento económico se verá menguado y, por otro, no parecen haber condiciones de otros sectores —notablemente la manufactura— que pudieran contrarrestar la merma en el dinamismo mono-exportador: la región no ha aprovechado plenamente el crecimiento de la última década para transformar sus matrices productivas, especialmente en orientarla a incorporar un mayor valor agregado y progreso técnico en sus exportaciones primarias, o a promover el desarrollo, diversificación y competitividad de sus sectores manufactureros<sup>5</sup>.

En el caso particular de México, Centroamérica y el Caribe, persisten las dificultades de enfrentar a los términos del intercambio a la baja, y la vulnerabilidad respecto de la dinámica de la economía de los Estados Unidos. De su lado, el Caribe adolece de altos coeficientes de endeudamiento y fragilidades estructurales vinculadas a la dependencia de estas economías al sector externo, sea en la provisión de insumos y productos terminados, o a través de la llegada de turistas internacionales.

Permanece pues la pregunta de cómo transitar hacia estadios de desarrollo superiores, en donde simultáneamente se cierren las brechas: ingreso, empleo, productividad, sociales y territoriales, en un contexto en el que, sin desconocer los avances económicos y sociales alcanzados, prevalecen tendencias desigualadoras, excluyentes y concentradoras, con expresiones de divergencia territorial en el interior de la mayoría de los países, que implican un lento avance hacia la igualdad, en el mejor de los casos, o retrocesos o estancamiento en el peor.

Para avanzar en respuestas posibles, hay que reconocer que el desarrollo es un asunto de largo plazo, que requiere de un enorme y prolongado esfuerzo colectivo, con fuerte participación y liderazgo estatal, apuntalado en políticas que se mantengan más allá de las administraciones gubernamentales. Por ello, los países están poniendo una creciente dedicación a la construcción de visiones de futuro, en las que la reducción de la desigualdad es hilo conductor y principal aspiración (Armijo, Marianela, 2011) y (CEPAL-ILPES, 2013a), (CEPAL-ILPES, 2013b). Este fenómeno, aun incipiente en América Latina y el Caribe, podría - en caso de consolidarse - significar una real y concreta ocupación por y para el desarrollo. La construcción de escenarios deseables es una forma de comprometerse con una trayectoria al desarrollo que en la región ha quedado trunca por la dificultad de articular, comprometer y responsabilizar a los actores sociales y políticos en torno a los objetivos de largo plazo.

Los desafíos son de gran envergadura. El reto de transformar el crecimiento del periodo 2003-2008 en un proceso duradero, que apuntara a un desarrollo con igualdad, sustentable, equitativo e incluyente, parece no haberse cumplido. Los países que han obtenido los mayores beneficios del auge de las materias primas recibieron un importante llamado de atención durante la crisis financiera de 2008, que los alertó sobre la fragilidad de los ingresos (por exportaciones, derechos, tributarios, etc.) asociados a esta clase de bienes y sus servicios derivados. Ante la previsión de que continuaría el auge del crecimiento mundial, los países no realizaron transformaciones estructurales para encaminar el desarrollo con visión de largo plazo, en el que el auge de las materias primas habría cedido y otros motores deberían liderar el crecimiento.

En suma, para la región en su conjunto el balance del período reciente ha sido favorable, pero con saldos mixtos y asignaturas pendientes que requieren de una planificación e intervención oportuna en tiempo y forma por parte del Estado, que garanticen el cambio productivo necesario para alcanzar el desarrollo sostenible.

Partiendo de la hipótesis de que la región hoy aspira a configurar sociedades más igualitarias en el futuro, planteamos que tal objetivo requiere de una ruptura del sendero que se ha transitado durante décadas y siglos en algunos países, con vaivenes y volatilidades, luces y sombras, pero que en esencia mantiene un esquema concentrador de los ingresos y de la riqueza. Ese desarrollo con igualdad, como plantea la CEPAL (CEPAL-Naciones Unidas, 2012c), requiere de transformaciones estructurales que

---

<sup>5</sup> Véase CEPAL-Naciones Unidas, 2012c.

rompan tendencias, especialmente en el aparato productivo, caracterizado por una heterogeneidad estructural que atenta contra la trayectoria del desarrollo con igualdad. Allí, en el aparato productivo y en el mercado de trabajo es dónde se fundamentan los pilares de la igualdad, con empleo digno, productivo, bien remunerado y con acceso a la seguridad social.

Si estas conjeturas apuntan correctamente, permiten abrir la puerta a lo que es la idea fundamental detrás de este documento: la planificación puede ser un instrumento de gran utilidad a disposición del Estado para coordinar el proceso hacia un desarrollo con igualdad, que necesariamente es de largo plazo. En esos términos definimos a la **planificación para el desarrollo** en esta nota<sup>6</sup> No hay forma de alterar tendencias concentradoras de siglos en una única administración de gobierno, pero sí existe el espacio para sentar las bases de la transformación hacia esa imagen de nación que se construye colectivamente. Por ello apuntamos a la importancia de construir visiones de país, mediante procesos participativos liderados por el Estado, de modo que la sociedad se empodere de esa visión y, más allá de los sesgos que cada gobierno pueda imprimir a sus políticas, pueda exigir que se mantenga el rumbo hacia esa visión de país en el largo plazo.

El documento se divide en cinco secciones. Después de esta Introducción, se detalla en la sección II la definición del concepto de planificación, sus funciones y su papel en una estrategia de desarrollo con igualdad. A continuación se describen las etapas históricas de la planificación y su relación con los estilos de desarrollo observados. Luego, se realiza un balance de la planificación durante estos períodos, señalando las principales dificultades que afrontó el proceso. Posteriormente se aborda la planificación y desarrollo en los albores del siglo XXI. En la última sección se presentan reflexiones y desafíos actuales que enfrenta la planificación en el siglo XXI en la región, usando evidencia del proceso de investigaciones y consultas del ILPES con los planificadores de la región; se apuntan, en la misma sección, propuestas de acompañamiento del ILPES en los esfuerzos de la región para hacer de la planificación un instrumento activo al servicio del desarrollo.

---

<sup>6</sup> Distinguimos a la planificación *para* el desarrollo de la planificación *del* desarrollo, término que se ajusta al ejercicio de la disciplina en las décadas de los sesenta y setenta, cuando se planificaba el desarrollo desde las oficinas de planificación, sin procesos de consulta o discusión con el resto de los actores sociales, políticos y económicos, y con un enfoque económico y escasa consideración de lo social y ambiental.



## II. La planificación y el desarrollo con igualdad

---

### A. La planificación y sus funciones

A lo largo de la historia, la definición y el alcance de la planificación del desarrollo ha tomado diferentes matices. Quizás la versión más acabada es aquella que la define como el proceso mediante el cual se racionaliza la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, y 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 (CEPAL-ILPES, 1982). Esta definición resulta útil a los propósitos de este documento, pues destaca dos elementos clave que interesan destacar: la importancia de contar con una imagen objetivo y la necesidad de considerar el camino a recorrer para alcanzar dicha imagen.

A partir de la definición del proceso planificador, la literatura reconoce tres componentes o funciones básicas de la misma: 1) la construcción de una visión estratégica o visión de país; 2) la coordinación de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos, y; 3) el monitoreo, la evaluación y la retroalimentación (Martín, Juan, 2005).

La práctica de la planificación ha sufrido transformaciones a lo largo del último medio siglo. Tales cambios han sido determinados —o al menos, influenciados— por las condiciones y etapas del desarrollo que transitan los países, y por las prioridades de los gobiernos en turno, que hacen que se dedique más o menos esfuerzo en planificar, más o menos atención en las políticas públicas y más o menos prioridad en tal o cuál área del desarrollo (lo económico, lo social, lo sectorial, lo financiero). Otro factor importante ha sido el grado de desarrollo institucional de los países. La construcción y fortalecimiento de las entidades dedicadas a la planificación (ministerios, secretarías, departamentos, oficinas, etc.) ha sido clave para el sostenimiento de esta herramienta de la política pública, lo que se ilustra, por ejemplo, en Brasil, Colombia y Costa Rica. Hay también países que formalmente disponen de entidades de planificación, pero que no cuentan con una institucionalidad suficiente para hacer de esta herramienta un instrumento destacado en el quehacer público. Y también se da el caso de países que no poseen formalmente un Ministerio de Planificación, pero que ejecutan muy prolijamente funciones como la evaluación y el seguimiento.

A continuación repasamos sucintamente las diferentes fases o componentes de la planificación del desarrollo, empezando precisamente por la prospectiva, seguida de la coordinación y la evaluación. La literatura coincide en señalar a éstas como la esencia de las funciones de la planificación. Nuestro interés en revisarlas se relaciona con una puesta al día de sus características en una región muy distinta a la que vio nacer a la planificación, hace más de medio siglo. Cabe aclarar que nos referimos específicamente a la planificación del desarrollo, no a la planificación estratégica o de corto plazo, cuyas funciones pueden diferir de un enfoque de largo plazo.

**Proyectando una imagen de futuro.** La construcción de la visión de país tiene por objeto precisar aquella situación deseable que se busca alcanzar, como resultado del proceso de desarrollo. Para ello deben tenerse en cuenta las circunstancias iniciales (económicas, políticas, sociales, culturales, ambientales e institucionales), de la manera más acabada y objetiva posible. Este será un requisito indispensable para evaluar cualitativa y cuantitativamente el esfuerzo por realizar.

En esta etapa del proceso planificador se requiere la selección –dentro del conjunto de alternativas posibles– de las herramientas necesarias que posibilitarán alcanzar los objetivos y metas de desarrollo planteados. Esta tarea es ardua y compleja en la medida en que deben definirse las prioridades estratégicas, las secundarias, y los aspectos que se considerarán subordinados a lo largo del proceso hacia el desarrollo. Para todos estos efectos es menester partir de ciertos grados de consensos mínimos entre los diferentes actores involucrados en el proceso, asumiendo y previendo que a lo largo del horizonte temporal que conlleve el alcance de las metas planteadas, los diferentes actores podrán enfrentarse a circunstancias temporales desfavorables que deberán internalizar con el fin de alcanzar la realidad superadora planteada en la visión estratégica.

Si bien a lo largo de todo el proceso el Estado desempeña un papel protagónico, en esta etapa su rol es primordial, en la medida en que la fortaleza institucional es un requisito indispensable que posibilitará enfrentar y consensuar a los diferentes –y en muchos casos contrapuestos– intereses de los actores, los cuales normalmente tendrán discrepancias en sus respectivas visiones, o sesgos hacia la preponderancia de determinados objetivos (educación, ciencia, salud, etc.)<sup>7</sup>. En este ámbito las nuevas metodologías y enfoques de resolución de conflictos y diálogos para alcanzar consensos pueden resultar muy útiles en la identificación de los grandes objetivos comunes, o los mínimos puntos de acuerdos entre actores con prioridades y metas específicas, de sector o de gremio, muy específicas y diferentes. Como resultado de este proceso de creación de la visión estratégica, se obtendrán las bases técnicas sobre las cuales se construirá la visión de país hacia la que se orientará la estrategia de desarrollo.

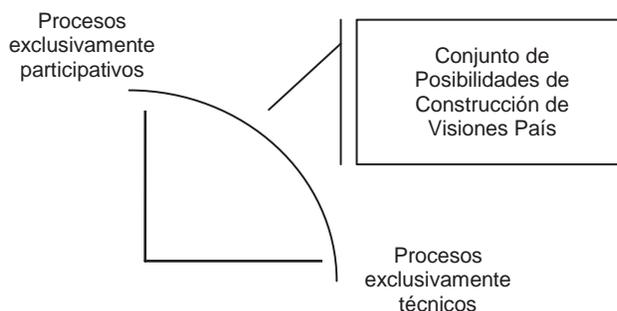
En la región se ha registrado en la última década una creciente participación de la ciudadanía en diversos aspectos de la vida diaria en sociedad y en su relación con el Estado. El avance de la democracia y la utilización de las tecnologías de la comunicación e información han impulsado esa participación, que se manifiesta, por ejemplo, en la construcción de una imagen de país, desde la formulación, hasta la verificación de resultados, pasando por el seguimiento y la evaluación.

Considerando el punto anterior, se debe señalar que existen diferentes maneras para idear y construir las visiones estratégicas de país. Considerando la dimensión del consenso en su armado, encontramos dos extremos: aquellas visiones que son consensuadas en procesos mayoritariamente participativos, con elevado diálogo entre los actores sociales y el Estado, y aquellos programas que se realizan y definen hacia el interior de los gobiernos, con poca participación de los actores sociales<sup>8</sup>. Las visiones estratégicas observadas en la práctica tienen generalmente una combinación de ambos componentes; sirva de ejemplo la construcción de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana, que propició una amplia participación ciudadana. El diagrama 1 ilustra estos extremos; en los procesos de generación de visiones país, donde las soluciones de esquina son prácticamente inexistentes; generalmente se observan mezclas de procesos participativos y técnicos.

<sup>7</sup> Véase Hernández (CEPAL y IDEA, 2013).

<sup>8</sup> En este punto nos mantenemos al amparo de regímenes democráticos. Bajo esta forma de gobierno, el extremo de la falta de consenso con el resto de los actores sociales en el armado de los planes de largo plazo no implica la carencia de un consenso inicial, el cual está manifestado por la elección democrática de las autoridades presidenciales que promoverán el diseño y ejecutarán el plan elaborado.

### DIAGRAMA 1 PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE VISIONES DE PAÍS



Fuente: Elaboración propia de los autores.

Por otra parte, el proceso de construcción de las visiones de país no pretende adivinar o anticipar el futuro, sino que busca la construcción de un devenir socialmente anhelado: se trata de generar, a partir de la construcción de escenarios alternativos de largo plazo, una imagen del futuro deseable, realizable, centrada —generalmente— en la aspiración del desarrollo con igualdad<sup>9</sup>. Por otra parte, estos procesos son de largo aliento (20 años o más), por lo que requieren de un consenso importante durante la ejecución, más allá de la forma participativa que señalábamos anteriormente en la que se gestan los planes, ya que deben prevalecer durante diferentes administraciones.

En Europa, Estados Unidos y Asia hay una larga tradición de pensamiento de largo plazo. Desde estas regiones recientemente se han elaborado ejercicios de visión del futuro del mundo; Se configuran las grandes tendencias y los motores del cambio, en los que, por cierto, América Latina y el Caribe no aparece, excepto como receptor de los efectos y actor marginal. Alienta, por tanto, que en el pasado reciente en la región se está atendiendo con mayor interés el pensamiento de futuro, ahora prácticamente exclusivo de centros académicos y de investigación (Fundación Barros Sierra, Proyecto Milenio, Universidad del Valle, etc.), pero advirtiéndose un interés de los gobiernos, en los que sería fundamental instalar y desarrollar capacidades en el ejercicio de la prospectiva<sup>10</sup>.

**Coordinación.** La segunda función, coordinación de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos, se concentra en la fase de la ejecución misma del plan de desarrollo. Aquí es donde los diferentes actores deben mostrar alineamiento y coherencia hacia los objetivos de desarrollo planteados en la visión de país. Cabe destacar que los organismos que diseñan los programas de planificación no son —generalmente— los que ejecutan el proceso. En este sentido, las agencias planificadoras podrían contemplar que los diferentes actores involucrados estén desempeñándose conforme a las pautas estipuladas. Para ello se requiere de una coordinación y complementariedad entre los diferentes actores, y entre las alternativas fortuitas que se vayan presentando a lo largo del proceso. La coordinación ejercerá muchas veces la particularidad de convertirse en una mediación entre los diferentes intereses —por ejemplo entre distintos niveles de gobierno— con el fin de mantener en el horizonte los objetivos estratégicos de desarrollo estipulados en la visión de país adoptada.

La coordinación es una función esencialmente política. Se trata de acordar qué o quién coordina, a quién, qué modalidades de coordinación son aceptables, sin que se presten a sugerir supremacías, sino alineamientos de objetivos y metas. Se trata también de negociar en el interior de los gobiernos las mezclas de políticas públicas, integrando las diferentes decisiones y acciones públicas dentro de la visión

<sup>9</sup> Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y su renovación en 2015, son una referencia muy útil para la construcción de la visión de país.

<sup>10</sup> Véase CEPAL-ILPES, 2013c y Bitar, Sergio, 2014.

de país que se consensuó. “Se trata de coordinar en un sentido estratégico para avanzar en una determinada dirección (la de la visión país), promoviendo un compromiso de la acción pública en su conjunto y no solamente en aspectos sectoriales” (Garnier Leonardo, 2000).

La coordinación debe estar sintonizada con la visión de país y con las políticas públicas. Para ello es necesario que en la etapa de diseño se establezcan las prioridades de las políticas por aplicar, para que la coordinación pueda actuar conforme a dichas prioridades, ordenando el proceso. La coordinación debe ser tanto interna como externa, puesto que debe abarcar no solamente los aspectos importantes del quehacer público, sino también de las contrapartes privadas afectadas por el proceso planificador.

Si bien la competencia central es del Estado, también se debe atraer la participación de todos los actores nacionales, para “coordinar las estrategias y políticas sectoriales entre sí y con la estrategia global del gobierno, de manera que formen un solo proceso con las particularidades y sinergias del caso” (Garnier Leonardo, 2000).

Durante gran parte de las décadas pasadas hubo una disociación entre la coordinación de las políticas económicas y sociales. Mientras las políticas económicas atendían a la reducción de la inflación y a la disminución del déficit público (principalmente mediante ajustes del gasto público, particularmente de la inversión), las políticas sociales buscaban disminuir la pobreza, que no siempre era considerada por el marco de las políticas económicas.

La desigualdad en América Latina y el Caribe tiene expresiones geográficas que se manifiestan en las disparidades económicas, sociales, ambientales e institucionales entre los territorios que integran el continente, dentro de los países e, incluso, dentro de las provincias, departamentos o estados. La coordinación entre diferentes niveles de gobierno es necesaria para la planificación en el territorio y la reducción de estas disparidades.

Es fundamental la participación de las autoridades de los gobiernos subnacionales y las comunidades de los territorios en el diseño y ejecución de estas políticas. Entre las novedades de la agenda de desarrollo post 2015 está el reconocimiento del papel de las autoridades locales en la implementación de la agenda, pues ...”constituyen un puente vital entre los gobiernos nacionales las comunidades y los ciudadanos y tendrán un papel crítico en la nueva alianza global y en definir prioridades, ejecutar planes, monitorear resultados e involucrar a las comunidades y empresas de la localidad<sup>11</sup>.”

Evaluación. La función de monitoreo, evaluación y retroalimentación constituye el pilar reorientador del proceso de la planificación. Esta función le da el contraste empírico al proceso, y permite indagar acerca de su eficiencia y eficacia. Los desvíos inesperados que se presenten sobre los objetivos estratégicos durante la implementación de la visión de país deben ser contemplados bajo esta función, la cual es ejercida por el propio gobierno y por los actores involucrados (incluyendo a los ciudadanos, el parlamento, grupos económicos, partidos políticos y demás actores).

Esta función de la planificación también requiere informar a los diferentes actores de manera precisa, objetiva y sistemática, permitiendo a los mismos conocer el desempeño del programa de desarrollo y la importancia de su comportamiento y participación sobre el alcance de los objetivos del mismo, generando un círculo virtuoso de confianza sobre el sendero establecido. En el caso de que los resultados parciales no fuesen los esperados, la publicación de los indicadores de desempeño brinda el espacio necesario para la reflexión y retroalimentación entre los actores, con el fin de ajustar aquellos aspectos necesarios para reencauzar los objetivos estratégicos del desarrollo, dándole nuevamente racionalidad y coherencia al proceso.

La evaluación se puede concebir en tres niveles articulados del quehacer público: el macro (evalúa las prioridades políticas de largo y mediano plazo), el meso (evalúa la política sectorial e intersectorial de mediano plazo y la institucionalidad pública que la opera) y el micro (mide procesos de gestión y desempeño de corto plazo). La evaluación se convierte, así, en un mecanismo articulador y transversal, pues tiene el potencial de vincular los contenidos de formulación de las políticas públicas

---

<sup>11</sup> Véase United Nations, 2013, página 22.

con su implementación, con la gestión de los recursos y con los efectos sociales, en una interacción entre los distintos sectores de gobierno.

La institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación y de sus funciones requiere de un compromiso de los niveles más altos de gobierno y el apoyo de las autoridades políticas. En la región hay avances en los sistemas de evaluación y monitoreo de los programas públicos, pero quedan desafíos como: i) institucionalizar los sistemas y funciones de monitoreo y evaluación; ii) implementar condiciones básicas para una correcta puesta en marcha y operación de los sistemas de monitoreo y evaluación (sistemas de incentivos adecuados, capacitación continua de gerentes y funcionarios de las dependencias de gobierno, existencia de un fundamento legal con definición clara de las funciones y responsabilidades de los actores principales, entre otras); iii) superar las deficiencias técnicas y administrativas de las evaluaciones, y iv) vincular el proceso de evaluación a la planificación, el presupuesto y la creación de valor público<sup>12</sup>.

## B. La planificación y el desarrollo con igualdad

En la discusión sobre el desarrollo latinoamericano y caribeño la CEPAL propone el cambio estructural para el desarrollo sostenible con igualdad (CEPAL-Naciones Unidas, 1998), (CEPAL-Naciones Unidas, 1990), (CEPAL-Naciones Unidas, 2012c), como una condición central para el cierre de brechas del desarrollo y para mejorar la distribución del ingreso y reducir la heterogeneidad de los aparatos productivos nacionales, en los que conviven sectores y empresas con productividades y competitividad muy dispares, lo que se manifiesta en amplias diferencias salariales y se constituyen en la fuente fundamental de la desigualdad del ingreso<sup>13</sup>.

El modelo productivo actual crea profundas desigualdades económicas y sociales. Por ello, la CEPAL propone crecer para igualar e igualar para crecer, mediante una macroeconomía que mitigue la volatilidad, fomente la productividad y favorezca la inclusión, al tiempo que aliente dinámicas productivas que cierren brechas internas y externas. Por otra parte, se induce a igualar potenciando capacidades humanas y virviendo disparidades en forma activa, a través de la universalización de los derechos y prestaciones sociales, el impulso a la inclusión desde el mercado de trabajo, y el logro de una mayor convergencia territorial. Para ello se señala la importancia de contar con más y mejor Estado, para redistribuir, regular y fiscalizar de manera eficiente y eficaz, administrando y ejecutando políticas públicas con visión propia y de largo plazo<sup>14</sup>.

También se plantea la necesidad de un pacto fiscal, con efectos redistributivos, que brinde acceso a la innovación, a la institucionalidad laboral y a la seguridad en el trabajo. El pacto fiscal brindaría la posibilidad de dotar al Estado de una mayor capacidad para redistribuir recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad y la convergencia productiva, tanto del lado del gasto social como del lado de la recaudación de recursos para dicho gasto (estructura tributaria). Dicho pacto requiere de acuerdos entre distintos agentes públicos y privados, con una ruta clara del Estado para incrementar gradualmente la carga tributaria, hacia una mayor fiscalidad, con incentivos a la inversión, que incluya una reforma en la estructura tributaria, elevando principalmente el impuesto a la renta, mejorando la recaudación mediante la reducción y el control progresivo de la evasión y la supresión paulatina de exenciones en impuestos directos, en aras de una mayor equidad y eficiencia.

En síntesis, se promueve un nuevo balance en la economía a través de una renovada ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, mediante la aplicación de políticas de Estado que contribuyan a transformar la estructura productiva con políticas macroeconómicas, horizontales y sectoriales, e incentivos fiscales y crediticios, con el fin de disminuir la desigualdad, promover la inclusión social con productividad y más y mejor empleo, contemplando la reducción de las brechas territoriales, y

<sup>12</sup> (CEPAL-ILPES, 2013c).

<sup>13</sup> La desigualdad se profundiza con la coexistencia de dos brechas productivas: la brecha externa, que conlleva fuertes asimetrías en las capacidades tecnológicas con relación a la frontera internacional; y la brecha interna, que consiste en amplias diferencias de productividad entre y dentro de los sectores y entre las empresas, según su tamaño. (CEPAL-Naciones Unidas, 2010).

<sup>14</sup> Véase (CEPAL-Naciones Unidas, 2010).

concretando la redistribución en forma directa mediante políticas públicas (transferencia, promoción y protección social) y de la promoción de bienes públicos con clara vocación universalista.

La agenda de desarrollo que propone la CEPAL es de largo plazo, pues transitar sostenidamente hacia sociedades igualitarias requiere de un esfuerzo de décadas. En este escenario, la planificación se erige como herramienta idónea para darle cohesión, articulación y racionalidad a todo el proceso, y principalmente a los desafíos que se presenten durante la etapa que conlleva el tránsito hacia el cambio estructural y al desarrollo. En todo este proceso, el papel que juega la prospectiva y la elaboración de escenarios se tornan como aliados estratégicos de los países por al menos dos motivos. Primero, por marcar los senderos hacia el objetivo del desarrollo, señalando incluso las potenciales dificultades que habrán de enfrentarse; y segundo, por la capacidad que brindan estos ejercicios de poder construir escenarios de futuro que posibiliten orientar los esfuerzos hacia el futuro deseable de todos aquellos posibles.

Para el logro de los cometidos planteados, se hace evidente la necesidad de contar con la presencia de un Estado eficaz y eficiente, que pueda articular y complementar los requerimientos y las necesidades que surjan del sector privado, al tiempo de proveer de una respuesta oportuna a las demandas de la población, particularmente en los momentos de transición hacia el cambio estructural.

En síntesis, para avanzar hacia el desarrollo por medio del cambio estructural que propone la CEPAL se requiere de más participación estratégica del Estado, más políticas públicas de calidad, y más planificación, como herramienta idónea para recorrer el camino al desarrollo, donde la igualdad sea un derecho ganado por todos sus habitantes. Los aciertos y lecciones aprendidas de la planificación de los años cincuenta y sesenta deben ponerse al servicio de esa nueva planificación, pero con actores y objetivos renovados. . En la siguiente sección hacemos un breve recorrido por las etapas del desarrollo y la planificación latinoamericanas de los últimos 60 años.

### **III. Las etapas de la planificación y el desarrollo en América Latina: ¿Dos caras de una misma moneda?**

---

En esta sección se presentan, de manera sucinta, las principales etapas y características que registró la planificación para el desarrollo en América Latina, comenzando por lo que hemos denominado como la “protoplanificación” (que hace mención a los antecedentes de la planificación en la región, abarcando desde el comienzo del siglo XX hasta mediados de la década), y continuando por un recuento del resto de las décadas hasta la conclusión del siglo pasado.

#### **A. La protoplanificación**

Durante las primeras décadas del siglo XX, el esquema de desarrollo de las principales economías latinoamericanas siguió los lineamientos del modelo primario-exportador. Bajo este paradigma, las actividades económicas destinadas a la exportación de productos básicos (granos, minerales y carnes) se posicionaban como el eje sobre el cual se subsumían el resto de las actividades económicas. La estructura productiva se caracterizaba por un sector exportador dependiente de pocos productos primarios, por el atraso tecnológico de la producción y por la presencia de un vasto sector de subsistencia, concentrado principalmente en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

La estructura económica mundial tenía su reflejo hacia el interior de la periferia: aquellos sectores cuya demanda era impulsada desde los países centrales presentaban el mayor dinamismo y las más elevadas productividades y salarios, aunque estaban fuertemente sometidos a los rigores de los ciclos de las economías centrales, acentuando las ventajas comparativas estáticas en el marco de un reducido papel del Estado. Asimismo, los ingresos fiscales de los estados de la periferia se encontraban fuertemente atados a la evolución del comercio exterior, teniendo también una elevada correlación con el ciclo económico mundial.

Estas condiciones generaban una disímil distribución de los beneficios generados en el comercio mundial, lo que provocaba que se acentuaran las diferencias en los procesos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso entre la periferia y los países centrales. Las economías periféricas exhibían una

estructura productiva poco diversificada y tecnológicamente heterogénea, que contrastaba con la variada producción de los países centrales, donde sus productividades homogéneas y los mecanismos de creación y difusión tecnológica y de transmisión social del conocimiento, los dotaban de círculos virtuosos inexistentes en la periferia. En el centro, los frutos del progreso técnico sobre la distribución del ingreso eran obtenidos en la medida en que los sindicatos organizados, y una estructura productiva concentrada, lograban impedir la caída nominal en el precio de los bienes industriales durante los períodos de crisis. Esta situación, más que compensaba a las ganancias que la periferia, y en alguna medida sus trabajadores, obtenían durante el auge cíclico de los bienes primarios.

La abundante mano de obra en la periferia provocaba un elevado desempleo, que obedecía a la incapacidad para absorberla por parte de las empresas exportadoras y de las actividades “modernas” destinadas al mercado interno. En este sentido (Bielschowsky, 2010) señala que *“para que estas últimas [actividades modernas] fueran capaces de absorber a los subempleados, se necesitarían tasas de formación de capital y de crecimiento que, en las condiciones de la economía periférica, representaban un desafío extraordinario: la heterogeneidad estructural limitaba la capacidad de generar excedentes, ya que sólo una pequeña fracción de las economías operaba con una productividad elevada. La especialización limitaba la capacidad exportadora y determinaba fuertes presiones importadoras”*.

La forma de inserción primario exportadora resultaba favorable al crecimiento de la periferia en la medida en que la economía internacional no registrara grandes oscilaciones. El primer llamado de atención importante del siglo fue la Primera Guerra Mundial. La falta de productos importados, debida al conflicto bélico, derivó en un débil intento de sustitución de importaciones. El siguiente golpe fue más determinante: la gran depresión de finales de los años 20 y comienzos de los 30, que llevó a varios países de América Latina a abandonar la concepción extrema del *laissez faire*, permitiendo la posibilidad de la intervención del Estado en la economía con el fin de afectar y modelar los ciclos económicos, en la línea de la política del *New Deal* promovida por el presidente Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos. De manera incipiente se comenzaba a asumir que la inserción de la región en la matriz económica mundial distaba de ser óptima para alcanzar el desarrollo, y que esto requería de una tarea activa por parte de los gobiernos. En esta sintonía, durante los años 30 los gobiernos realizaron importantes inversiones en energía, infraestructura de transporte y servicios sanitarios, apoyadas en iniciativas pioneras de planificación.

El abandono de las ideologías liberales a ultranza, que había sido gradual en las dos primeras décadas, se manifestó abiertamente a partir de la Segunda Guerra Mundial, la cual, además de las pérdidas humanas, implicó la destrucción del aparato productivo europeo y la consiguiente imposibilidad de importación de insumos básicos en la región, dando lugar al surgimiento pleno de la etapa sustitutiva de importaciones.

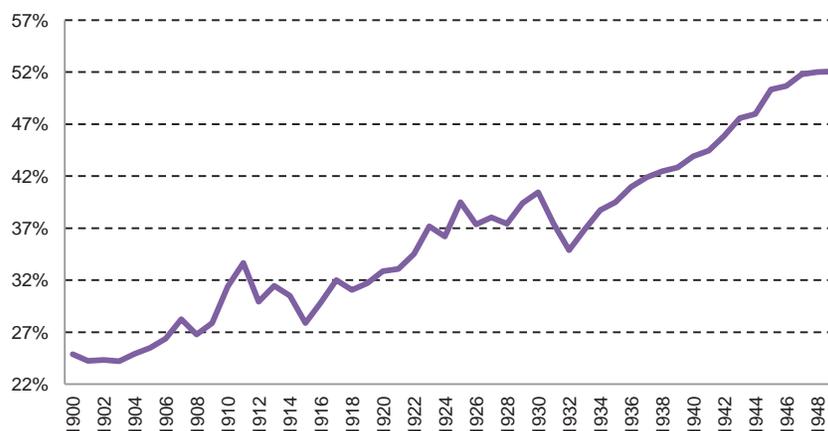
Uno de los resultados derivados de este proceso fue el incremento de la participación de la industria en el valor agregado total, tal como se puede observar en el gráfico 1.

En esta etapa de industrialización se observaba un significativo atraso tecnológico; la producción se concentraba en las industrias livianas intensivas en mano de obra. La oferta laboral provenía principalmente de la población rural que migraba hacia las grandes urbes, lo que provocaba un claro déficit de viviendas, inconvenientes en la provisión de servicios sanitarios y energéticos e incrementos en la desocupación, problemas que requerían de la intervención del Estado.

Por otra parte, en la medida en que los países europeos volvían a normalizar sus aparatos productivos, los países de la región se veían forzados a implementar medidas proteccionistas con el fin de sostener la producción y proteger los nuevos empleos creados en el período previo. Asimismo, las políticas públicas fueron ampliando sus espectros de influencia, ocupándose desde los aspectos relacionados con la pobreza y la educación, hasta problemas monetarios y cambiarios; en esta época data la creación de gran parte de los bancos centrales de la región.

**GRÁFICO 1**  
**PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA EN EL VALOR AGREGADO PROMEDIO**  
**PONDERADO, PAÍSES SELECCIONADOS<sup>a</sup>**

(VA a valores constantes de 1970, variación en porcentaje anual)



Fuente: Elaboración de los autores con datos de (Montevideo - Oxford Database, 2013).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

En el balance del período quedaba claro que el Estado comenzaba a cimentar un papel protagónico en la economía, habiendo orientado sus esfuerzos en las grandes obras de infraestructura, y atendiendo a las problemáticas del crecimiento urbano. 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 las políticas de desarrollo (Leiva Lavalle, Jorge, 2010).

Como se observa en el gráfico 2, entre 1901 y 1949 el crecimiento promedio anual del PIB<sup>15</sup> se situó en 3,5%. Sin embargo, durante dicho período hubo marcados contrastes. Mientras que en la primera década, durante la que predominó el *laissez faire*, se observó un crecimiento anualizado del 4%, en la segunda década, después de los efectos de la Gran Guerra, se redujo el crecimiento anual al 2,5%. A partir de allí, la tercera década evidenció un crecimiento anual similar al de los primeros años del siglo (4%), en un período de entre guerras signado por la Gran Depresión que conllevó al surgimiento incipiente de la industrialización sustitutiva y al alejamiento de las políticas de libre mercado, y al despliegue inicial del mercado interno de los países. En la cuarta década, ya con la instalación de importantes reformas en las economías (como por ejemplo, la creación de los bancos centrales, intervenciones fiscales y cambiarias, y políticas de protección arancelarias), el crecimiento alcanzó al 3,4% anual.

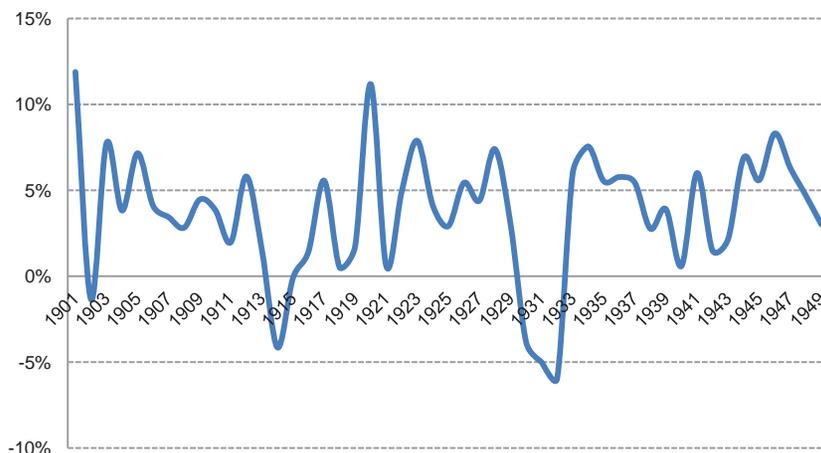
Hacia finales de los años cuarenta, la pertinencia de la planificación y de la intervención en la economía provenía de la génesis misma de la concepción estructuralista, cuyo principio normativo rector se basaba en la necesidad de que el Estado contribuyera activamente al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones *específicas* de la periferia latinoamericana (Bielschowsky, 2010). Dentro de las medidas y planes adoptados durante esta etapa se destacan, entre otros, la “*Ley sobre Planificación General*” mexicana de 1930, que luego continuaría con los planes sexenales de 1933 y 1939, que contemplaban reformas económicas, sociales y políticas, bajo los gobiernos de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946). También, el “*Plan de Acción Económica Nacional*” de la Argentina, de 1933 (conocido popularmente como el “*plan Pinedo*” por su impulsor), que asumía varias medidas con el fin de contrarrestar la crisis económica internacional. En Brasil, a

<sup>15</sup> La información disponible corresponde a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

principios de 1939, durante el primer gobierno de Getulio Vargas se presentó el plan quinquenal “*Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional*”, que atendía áreas prioritarias de inversión y focalización de las erogaciones públicas.

**GRÁFICO 2**  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): EVOLUCIÓN**  
**DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

(PIB a valores constantes PPP de 1970, variación en porcentaje anual)



Fuente: Elaboración de los autores con datos de (Montevideo - Oxford Database, 2013).

## B. Los cincuenta y sesenta: el despegue y consolidación de la planificación

Hacia finales de la década del cuarenta y comienzos del cincuenta quedaba claro que la región debía industrializarse. A las necesidades surgidas de los inconvenientes derivados de la Segunda Guerra Mundial, con las economías europeas muy cerradas y sin capacidad de abastecerse regularmente de bienes industriales en el corto y mediano plazo, se le sumaron aspectos de carácter político considerados estratégicos por quienes detentaban el poder, no siempre elegidos democráticamente, y cuya visión - en muchos casos - era de corte abiertamente nacionalista.

Los gobiernos ya habían sentado las bases de la infraestructura en las décadas previas, mientras que la industrialización liviana, que había desarrollado sus primeras experiencias con resultados mixtos, ya se encontraba en marcha y había alcanzado cierta madurez. Por tanto, era el momento perentorio para avanzar hacia el desarrollo de las industrias pesadas.

Estas industrias requerían de una mayor intervención estatal en varios aspectos. En primer lugar, se debían establecer mecanismos y criterios de selección inicial de *cuáles* industrias se debían impulsar. La planificación jugaría un rol protagónico en este sentido, indicando el camino *estratégico* por el cual se debía transitar.

Asimismo, los gobiernos no podían esperar un papel protagónico de los capitalistas nacionales quienes, o bien no constituían una masa homogénea con un rumbo certero compatible con los grandes lineamientos nacionales (ya que muchos eran los herederos y beneficiarios del sistema primario exportador), o bien, carecían de los montos de capital necesarios para impulsar el desarrollo industrial en la escala requerida. Esta situación implicaba que el Estado debía intervenir directamente si quería avanzar y profundizar el desarrollo industrial. El resultado de este proceso fue el surgimiento de cuantiosas empresas estatales a lo largo de estas décadas.

Esto último no implicaba el desprecio de la visión estatal por la contraparte privada. Por el contrario, se viabilizaron diferentes maneras de cooperación y fomento con el fin de orientar la economía en su conjunto hacia el proceso industrializador, que incluían – entre otras políticas públicas – a las ya mencionadas medidas proteccionistas.

Se entendía que, mientras el proceso de industrialización no concluyera, se enfrentaría constantemente una tendencia al desequilibrio estructural del balance de pagos, ya que el proceso sustitutivo aliviaría potencialmente la demanda de importaciones, pero dada la falta de encadenamientos productivos internos y la especialización en unas pocas actividades exportadoras, se requería de cuantiosos insumos importados de las economías industrializadas. Este hecho, sumado a la demanda de bienes finales también importados provocada por la asimilación a los patrones de consumo de los países desarrollados por las clases altas (Pinto. Aníbal, 1976), tornaba a las economías latinoamericanas hacia un continuo estrangulamiento externo.

La inflación estructural era otro de los problemas de la periferia que requería de la intervención estatal. A diferencia de los enfoques monetarios y cuantitativos, en la periferia la moneda se expandía mayormente de manera pasiva, como respuesta de las autoridades a las alzas de precios de origen *estructural* (provocada principalmente por las rigideces estructurales e insuficiencia de oferta en sectores como el agrícola, energía y transporte, etc.). Bajo esta situación, las políticas crediticias y fiscales restrictivas fracasaban en contener la inflación, y, al provocar recesión, contraían las inversiones que hubieran permitido atenuar o eliminar las tendencias inflacionarias estructurales (CEPAL-Naciones Unidas, 1998).

Los desequilibrios en el balance de pagos presionaban a los gobiernos a devaluar las monedas nacionales, provocando un alivio de corto plazo que, con el paso del tiempo generaba una nueva ola de presiones inflacionarias, en la medida en que los requerimientos de insumos importados se veían afectados por los incrementos de precios, derivados del nuevo tipo de cambio, que luego eran trasladados a los bienes finales.

Otro rasgo distintivo era las bajas tasas de ahorro interno. Este inconveniente era en gran parte producto de la baja productividad media observada en la media de la economía, que impedía generar elevadas tasas de ahorro que posibilitaran la acumulación de capital con vistas al crecimiento sostenido. Esta situación se tornaba aún más grave en la medida en que el sector público también presentaba desequilibrios en sus balances, con lo cual el ahorro privado interno no podía ser mejorado por su contraparte pública.

Este diagnóstico estructuralista brindó las bases que validaban y legitimaban la intervención del Estado para orientar el proceso productivo, cuidar el empleo y mejorar la distribución del ingreso, en las condiciones específicas de la periferia subdesarrollada. En este sentido, los problemas de escasez de ahorro, inflación, desempleo estructural y estrangulamiento externo, necesitaban de políticas públicas audaces e intervencionistas, en donde la planificación económica y social no solamente estaría justificada, sino que brindaría insumos valiosos para dar el salto estructural que posibilitara abandonar la periferia<sup>16</sup>.

Para atender a estos inconvenientes y necesidades, y al aumento sustancial de las actividades, los gobiernos se vieron forzados a ampliar y mejorar el alcance de sus capacidades técnicas. No es de extrañar que en este contexto, la CEPAL, además de brindar el sustento teórico del proceso industrializador, ofreciera cursos regulares y asistencia técnica a los países para la formación de las capacidades requeridas.

Pese a que, como ya se ha señalado, durante la década del '40 se habían desarrollado planes y políticas sectoriales dirigidas a atender problemas puntuales (principalmente de infraestructura), es a partir de la década del '50 cuando surgen documentos oficiales compatibles con planes nacionales de desarrollo, que presentaban diagnósticos de la situación inicial, y propuestas de políticas con objetivos de mediano y largo plazo.

---

<sup>16</sup> Aquí es importante señalar que, según la visión cepalina, y contrariamente a los postulados neoclásicos, el estado económico en el subdesarrollo de la periferia puede mantenerse de manera indefinida, ya que no se corresponde a una etapa particular del camino al desarrollo, y es sostenido hasta que se produce el cambio estructural.

Durante este período se elaboraron un conjunto significativo de planes de mediano plazo. Entre ellos, en el caso de México, se elaboró el *Plan Nacional de Inversiones* para el Sexenio 1953-1958, que perseguía reducir la inestabilidad de precios y el déficit fiscal para lograr un crecimiento sostenido. Por su parte, en Argentina se elaboraron dos planes quinquenales que debían ejecutarse entre 1953 y 1957, y que atendían al desarrollo energético y a la industria pesada. En el caso chileno, se elaboró para el período 1954-1961, el *Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes* que buscaba modernizar al sector agrícola con el fin de sustituir la importación de alimentos y generar saldos exportables. Finalmente en Brasil se impulsó la industrialización y se fortaleció a la planificación mediante los programas de *Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional* (1951), y el *Programa de Metas* (1956) (Leiva Lavalle, Jorge, 2010).

En su génesis, los planes apuntaban al desarrollo hacia “adentro”, destacando el papel de la tecnología y de la industrialización sustitutiva. Asimismo, otorgaron una especial importancia a la elevación de la productividad y la producción agrícola, la provisión de energía, la ampliación y mejoramiento de los servicios de transporte y comunicaciones, y a temas vinculados a la educación, vivienda, salud, y distribución del ingreso (Leiva Lavalle, Jorge, 2010).

Como se mencionó en el párrafo precedente, uno de los aspectos centrales de los planes se vinculaba a la oferta del sistema educativo, en particular a la capacitación para el trabajo. La producción local de los bienes anteriormente importados implicaba la necesidad de contar con personal calificado en las diferentes industrias, por ello los gobiernos alentaron la creación de instituciones de formación técnico-industrial que posibilitaban la generación de una masa de trabajadores con las destrezas necesarias para una rápida asimilación al mercado laboral.

Hacia finales de la década del cincuenta, la planificación económica y social pasó a ocupar los primeros planos en los gobiernos: por ejemplo, en Brasil se formó el *Conselho de Desenvolvimento Econômico*, en Ecuador se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, en Argentina se instauró el Consejo Federal de Inversiones, y en México se le dio un mayor compromiso orgánico al Comité de Inversión (Leiva Lavalle, Jorge, 2010).

El comienzo de la década de los años sesenta exhibía buenas perspectivas económicas. La industrialización sustitutiva se consolidaba y las industrias básicas mostraban un aceptable desempeño. Sin embargo, permanecían problemas ya planteados por la CEPAL, particularmente la tendencia crónica al déficit de la balanza comercial y la inflación estructural. Desde el punto de vista de las estrategias de largo plazo, esta situación implicó un refuerzo a los postulados de la planificación, a punto tal que durante ésta década florecieron instituciones especializadas en los diferentes países, con el objetivo de diseñar y definir los planes nacionales de desarrollo económico y social.

El advenimiento de estas instituciones implicó cambios sustanciales en la estructura de los sectores públicos. Muchas de las mismas se situaron en los planos más elevados de toma de decisiones, y su accionar tuvo implicancias para el resto de las áreas de los gobiernos, incluso permeándose en los estratos sectoriales y regionales. De esta forma, la gestión pública asumía nuevos comportamientos, al tiempo que se racionalizaba el proceso planificador.

Estas instituciones y los estudios que las mismas realizaban, “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 sobre las decisiones privadas” (Leiva Lavalle, Jorge, 2010).

Durante esta década se produjo un acontecimiento central para la planificación y el desarrollo, que fue la firma de la *Carta de Punta del Este*, aprobada por los países pertenecientes a la Organización de Estados Americanos (con la excepción de Cuba) en agosto de 1961, en la cual los gobiernos adquirieron el compromiso de emprender un gran esfuerzo de cooperación económica, conjuntamente con los EE.UU. y los Organismos Financieros Internacionales. Este compromiso fue conocido como la *Alianza para el Progreso*. (Rolando Franco, 2013).

En la Carta se establecían importantes metas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional. En

este sentido “*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*”. (Leiva Lavalle, Jorge, 2010). Esta *Alianza* contribuyó en la práctica a una legitimación formal del término y oficio de la planificación, reconociendo la necesidad de la formulación de planes nacionales para poder acceder al financiamiento acordado (De Mattos, Carlos, 1987).

Al calor de la *Alianza* la planificación se fortaleció como el instrumento idóneo para darle a contenido a los planes y programas nacionales; se creó la mayoría de los ministerios o entidades nacionales de planificación en la región y, en esta etapa, la planificación se vio particularmente influenciada por el pensamiento estructuralista, en donde el foco de interés giró en torno a la interpretación de las condiciones de la dependencia en que se desarrolló el subdesarrollo en América Latina. El análisis privilegió el estudio histórico y el ámbito político, centrado en los temas de dominación, poder e ideología (Medina Vázquez, Javier, 2014). Asimismo, no se contaba con una visión de largo plazo del desarrollo, pero sí comenzaban a observarse las bases para la planificación subregional y la discusión sobre el desarrollo territorial.

Entre los diferentes planes de desarrollo que se pusieron en práctica en los años sesenta podemos destacar a los de Brasil, México, Argentina, Venezuela, Colombia, Chile, Perú y Costa Rica (Leiva Lavalle, Jorge, 2010).

Por ejemplo, en el caso de **Brasil**, se creó el Ministerio de Planeamiento en 1961, bajo el mando de Celso Furtado, donde se elaboró un plan trienal propuesto a fines de 1962 e interrumpido por el golpe militar de 1964. Las nuevas autoridades militares elaboraron un plan decenal conocido como el Plan Decenal de Desarrollo de 1967 a 1976, que no fue llevado a la práctica. Entre 1968 y 1971 se aprobaron también tres planes importantes: el Plan Estratégico de Desarrollo, el Plan de Metas y Bases de Acción de Gobierno, y el Plan Nacional de Desarrollo; este último, de carácter quinquenal, sí tuvo continuidad.

El Plan de Acción inmediata 1962-1964 fue un primer intento de planificación en **México**, que fue seguido por la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que se realizó en 1965.

En **Argentina** 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 el Consejo Nacional de Desarrollo, pero luego se disolvió la personería jurídica de este organismo. Con el regreso de Perón (1973), se crearon la Secretaría de Planificación, Programación y Coordinación Económica y el Instituto Nacional de Planificación. Ambas instituciones trabajaron con vistas a un plan trienal, pero sus autoridades renunciaron después de la muerte de Perón.

A fines de 1959 se creó en **Venezuela** la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), que sirvió para officiar un sistema de planificación nacional. A partir de 1971 se descentralizó a la oficina de Planificación y se incorporó un representante de dicha entidad en cada Ministerio.

Los organismos que rigen la planificación en **Colombia**, el Consejo Nacional (presidido por el Presidente de la República y Ministros de alto rango), y el Departamento Nacional de Planeación, fueron creados en 1958. Desde los años 70 los planes se realizan por cuatro años, con igual duración de los mandatos presidenciales.

En el caso de **Chile**, la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Económico de 1961-1970 correspondió a la Corporación de Fomento de la Producción. Luego, en 1967 se creó la Oficina Nacional de Planificación con dependencia directa de la Presidencia. El programa propuesto por la Unidad Popular de 1971 fue cancelado por el golpe militar.

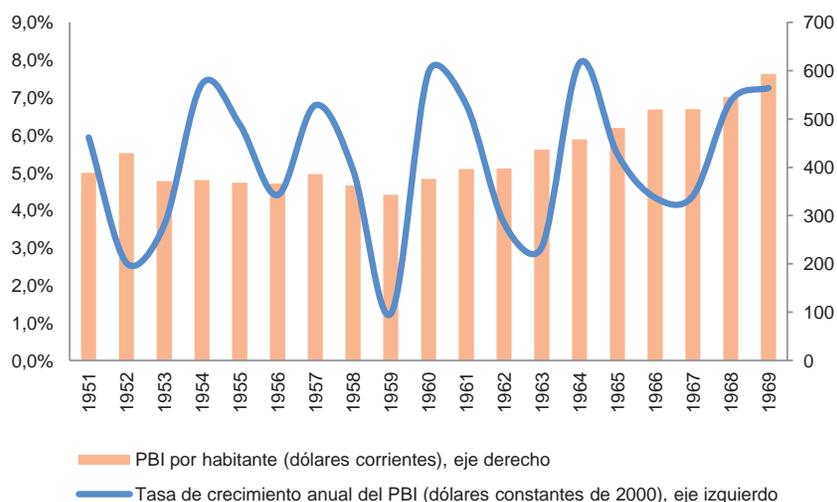
Luego de la Carta de Punta del Este, en 1962 el gobierno militar de **Perú**, creó el Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Sistema Nacional de Planificación, con el apoyo técnico de la

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 de Asuntos Económicos y Sociales más el Jefe del INP. De los planes de desarrollo del período, merecen destacarse: el Plan Nacional de Desarrollo 1967-1970, y el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975.

El sistema de planificación de **Costa Rica** data del año 1963 con la creación de Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), la cual 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. El período de despliegue y consolidación del sistema de planificación coincidió con uno de rápido crecimiento económico entre 1962 y 1979<sup>17</sup>. Se elaboraron cuatro Planes Nacionales de Desarrollo (PND) para los períodos 1965-68, 1969-72, 1974-78 y 1979-82.

Un balance del período señala que a lo largo de las dos décadas se forjó el perfeccionamiento de buena parte de las mediciones y recolecciones de información atinentes al armado de las cuentas nacionales y de otras estadísticas macroeconómicas relevantes para la planificación económica. Estos guarismos eran necesarios para la buena elaboración de los programas de desarrollo de largo plazo. En este sentido, las mejoras estadísticas posibilitaron el desarrollo de estudios de planificación con un mayor grado de complejidad que los realizados en las décadas previas. Con respecto al desempeño económico regional, medido a través del PIB, se observó un crecimiento anualizado del 4,8% en la década del cincuenta y de 5,5% durante los años sesenta. Mientras que en términos per cápita la actividad creció a razón de 1,9% anual en la década del cincuenta, y de 2,7% anual en los sesenta. La inversión mostró una relación al PIB cercana al 19% durante ambas décadas, con las participaciones más elevadas hacia fines de los años cincuenta (21,2% en 1958) (véase el gráfico 3).

**GRÁFICO 3**  
**AMÉRICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1951-1969**



Fuente: Elaboración de los autores con datos de CEPALSTAT.

<sup>17</sup> La tasa promedio de crecimiento anual del PIB en Costa Rica, entre 1962 y 1979 fue de 6,5%, y de 7,3% entre 1965 y 1974.

## RECUADRO 1 EL DESARROLLISMO EN LOS CINCUENTA Y SESENTA

El desarrollismo latinoamericano fue una corriente del desarrollo que surgió en los años cincuenta, principalmente en Argentina y Brasil, que se vinculó con algunos de los postulados estructuralistas de la CEPAL. De hecho, puede interpretarse como una experiencia práctica de algunas de las tesis del estructuralismo latinoamericano. A mediados de esa década, los países estaban preocupados en modificar la estructura industrial vigente con el fin de alcanzar tasas de crecimiento sostenidas en el tiempo. Por otra parte, el proceso de sustitución de importaciones llevado adelante con las industrias livianas se encontraba en una etapa de relativa madurez. En ese contexto, la principal propuesta de acción de la corriente desarrollista consistía en impulsar el proceso de industrialización pesada, puesto que —según esta línea de pensamiento— ello aseguraría a los países alcanzar el desarrollo. Se trataba, pues, de generar un cambio estructural de consideración que, a la postre, quedó a medio camino. Solo Brasil y, en menor medida, Argentina y México, lograron consolidar una industria de bienes de capital relativamente sofisticada (Argentina incrementó el número de manufacturas automotrices, al igual que México en el mismo período; la mayoría de estas automotrices eran filiales de empresas extranjeras).

Los fundadores teóricos del desarrollismo latinoamericano fueron Rogelio Frigerio y Helio Jaguaribe, quienes tuvieron influencia en los gobiernos de Arturo Frondizi en Argentina, y de Juscelino Kubitschek en Brasil, respectivamente. El desarrollismo tenía aspectos en común con el estructuralismo, siendo quizás el más importante el relativo a la necesidad de la intervención del Estado en la economía, al tiempo que también reconocía la desigual distribución en el intercambio internacional.

Sin embargo, la corriente desarrollista encontraba importantes distanciamientos con la CEPAL, a la que atribuía la falla de reconocimiento del papel de los monopolios en el deterioro de los términos de intercambio, al tiempo que tampoco suscribía a la propuesta de una integración regional, en la medida en que los desarrollistas veían que dicha integración replicaría los mismos inconvenientes observados domésticamente (como por ejemplo, la heterogeneidad estructural) pero a una escala continental (Vercesi, Alberto J., 1999).

En la práctica, tanto Argentina como Brasil implementaron políticas agresivas para atender a los sectores prioritarios. Esto se vio reflejado en el Plan de Metas de Brasil y en los diferentes objetivos establecidos por el gobierno de Frondizi en Argentina. Los países se embarcaron en programas de desarrollo acelerados, que eran guiados por los gobiernos, con el apoyo de las empresas privadas, y financiados - en gran parte- con recursos provenientes de capitales externos.

Los resultados en materia de crecimiento fueron muy favorables para Brasil, que registró un crecimiento promedio anual del PBI de 7,4% entre 1956 y 1961 (gobierno de Kubitschek), y aceptables para Argentina, que creció 3,7% entre 1958 y 1961 (gobierno de Frondizi). A fines de 1958, con el denominado Plan de Estabilización y Desarrollo, Argentina acordó los lineamientos de ajuste ortodoxos del FMI, lo que provocó una contracción de 6,5% del producto en 1959, mientras que el gobierno de Brasil mantuvo las políticas heterodoxas.

Fuente: Elaboración de los autores.

## C. Los setenta: la madurez de la planificación y los choques externos

A finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, los países latinoamericanos que más progreso habían exhibido en el ámbito del desarrollo industrial carecían del dominio de las mismas tecnologías y avances organizacionales que se registraban en las economías desarrolladas. Si bien la producción industrial abastecía al mercado interno, su competitividad a nivel internacional se encontraba muy lejana a los estándares de los países desarrollados.

Los programas y políticas adoptados en favor de la promoción de las industrias nacientes y/o estratégicas que se habían forjado en las décadas previas, no habían logrado acabar con las brechas tecnológicas — si bien obtuvieron resultados muy importantes— y se habían instaurado de manera cuasi permanente, provocando importantes distorsiones en materia de eficiencia. Este último aspecto sería posteriormente utilizado como una de las principales críticas a la intervención estatal y a la necesidad de desregular la economía, por parte de los economistas liberales.

Otra gran parte de la crítica a la intervención pública se fundamentaba en la falta de resultados favorables para la sociedad en su conjunto. Los intereses particulares de determinados grupos económicos afines a los gobiernos de turno acumulaban poder económico y político. Las intervenciones estatales a favor de estos grupos atentaban contra el bienestar general, haciendo que tales intervenciones fueran poco eficientes e incluso ineficaces.

En este contexto —como se señala en (Leiva Lavalle, Jorge, 2010)— *“la acción del Estado en materias económicas y sociales perdió legitimidad. 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”.*

En la región se adoptaron diferentes medidas para enfrentar estos inconvenientes. Mientras que Brasil fortaleció su sistema de planificación, en Chile, a partir de 1974, y particularmente hacia finales de la década, se resintió la concepción de la planificación y se viró hacia el predominio del mercado. En el caso argentino, también bajo el comando castrense, luego de derrocada la segunda administración de Perón (1976) se dio un salto abrupto hacia ideologías pro mercado, liberalizando en tiempo record la cuenta capital del balance de pagos.

El contexto internacional tuvo un rol protagónico e influyente en el desempeño de América Latina a lo largo de la década. En 1971 los Estados Unidos, que venía de realizar fuertes erogaciones en la guerra con Vietnam, rompió con el régimen monetario del cambio fijo con el oro establecido en 1944 en Bretton Woods, lo que conllevó a una importante inestabilidad monetaria a nivel global. Este hecho se sumó a las medidas, durante el año 1973, de reducción en la oferta y exportación del petróleo crudo, por parte de los países miembros de la OPEP, como represalia a la contienda bélica entre Siria, Egipto e Israel, lo cual indujo a un incremento sustancial en el precio del barril del petróleo<sup>18</sup>, que desestabilizó fuertemente a la economía mundial, provocando importantes presiones inflacionarias en un contexto de una delicada dinámica de crecimiento, dada la extrema dependencia de las actividades productivas y de consumo con relación a esta fuente energética.

Hacia el final de la década se precipitaron otros acontecimientos (crisis interna en Irán, y la guerra entre Irak e Irán) que afectaron nuevamente al suministro de petróleo y provocaron una segunda oleada de incrementos sustantivos en los precios del mismo. Nuevamente, el incremento en el valor del crudo provocó una elevada inflación mundial que afectó el desempeño de las economías<sup>19</sup>.

Las consecuencias del proceso anterior derivaron en una importante recesión con elevado desempleo, acompañada de una alta inflación, lo que se conoció en la literatura económica con el término de “*estanflación*”. Muchos detractores de las ideas heterodoxas, particularmente las keynesianas, mencionaban que este proceso demostraba el fracaso de la intervención pública en la economía, y que se había llegado al mismo por los desequilibrios en los manejos de las cuentas fiscales. Lo cierto es que los acontecimientos exógenos fueron también una parte determinante en el derrotero de las economías.

Estos acontecimientos tuvieron importantes impactos en las economías de América Latina, aunque los efectos se manifestaron de manera heterogénea. Si bien todos los países fueron perjudicados por la contracción en la economía mundial y la elevada inflación, algunos, que eran exportadores netos de petróleo (particularmente Venezuela), se vieron parcialmente beneficiados por la mejora en los precios relativos. Otros países, muchos de ellos grandes (Brasil y México), sufrieron fuertemente estos incrementos debido a su gran dependencia por el recurso no renovable, deteriorando su situación fiscal, en la medida en que se utilizaban cada vez más recursos para socorrer a las necesidades energéticas, al tiempo de una actividad económica mermada que impactaba negativamente sobre la recaudación impositiva.

Otro efecto importante derivado de la crisis del petróleo fue que la renta económica nacida del incremento en el precio del petróleo provocó una entrada masiva de divisas en los países productores, quienes depositaban gran parte de los excedentes en las plazas financieras europeas y americanas, las que luego colocaban los *petrodólares* en los países emergentes. Esta relativa abundancia de dinero barato alentó una espiral de endeudamiento, acompañada, en algunos países de la región, por la liberalización del sector financiero. En la práctica, los recursos frescos se dirigieron a financiar consumo de corto plazo, más que a la inversión para el desarrollo con visión de futuro, y por ende, no materializaban las bases para un crecimiento sostenido que posibilitara el repago de las amortizaciones e intereses de la deuda en el mediano y largo plazo.

<sup>18</sup> Sin precedentes hasta la primera década del siglo XXI.

<sup>19</sup> Esta situación exhibe amplios contrastes con lo observado en la primera década del siglo XXI, puesto que en los años setenta casi ningún país de América Latina (excepto Venezuela) era exportador de petróleo.

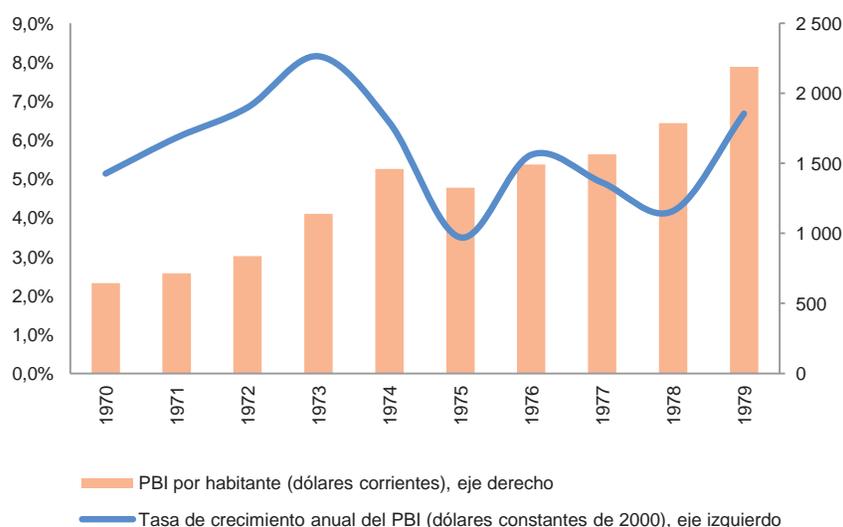
La corriente de ingresos de divisas vía endeudamiento encontraría una cota en los primeros años de la década de los ochenta, cuando el cambio hacia unas políticas más restrictivas en materia de tasas de interés en los Estados Unidos conllevó a una situación fiscal y financiera comprometida para la mayor parte de los países de la región, lo cual derivó finalmente en la cesación de pagos de la deuda por parte de México en 1982, acontecimiento que se transformó en el comienzo de un período de sequía de recursos financieros internacionales, principalmente en los mercados voluntarios de deuda.

Desde la perspectiva metodológica se observaron cambios importantes en la planificación. En el armado de los planes se comenzaron a utilizar ampliamente herramientas y modelos econométricos, donde se estimaban variables en términos de coeficientes de capital-producto, y se otorgaba un especial énfasis a la consistencia macroeconómica. Sin embargo, el uso de estas herramientas trajo diversos inconvenientes (Leiva Lavalle, Jorge, 2010):

El primero fue la elevada volatilidad que presentaban los parámetros (debida a las cambiantes circunstancias de las economías) sobre los que se basaban las proyecciones económicas y, a través de ello, las metas de los planes. Estos cambios provocaban importantes distanciamientos entre los postulados iniciales de los planes y el derrotero que se observaba en la realidad. El segundo problema se derivó de la falta de una corriente continua de financiamiento externo, a lo que se sumaron la debilidad de las políticas fiscales, la precariedad de los mercados financieros y la inestabilidad de precios de las economías latinoamericanas, lo que dificultaba el ejercicio de la planificación. El tercero provenía de asuntos relacionados con control, autonomía y poder, especialmente agudos en tiempos de crisis e incertidumbre institucional, lo que se traducía en los órganos de gobierno en resistencia frente a entidades y agentes planificadores. La cuarta complicación se relacionó con la falta de un tratamiento de largo plazo, al carecer de una visión integrada sobre las diferentes dimensiones del desarrollo en un horizonte extendido.

Otras críticas a la teoría y práctica de la planificación que surgieron desde la segunda mitad de los setenta abarcaron, desde el reduccionismo economicista que subordinó a las variables políticas y sociales a lo económico, el excesivo formalismo (que hizo de la planificación un ejercicio a desarrollar por etapas aisladas y definidas), la planificación universal (similar en todo contexto), y los interrogantes sobre la real autonomía del planificador (Medina Vázquez, Javier, 2014).

**GRÁFICO 4**  
**AMÉRICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1970-1979**



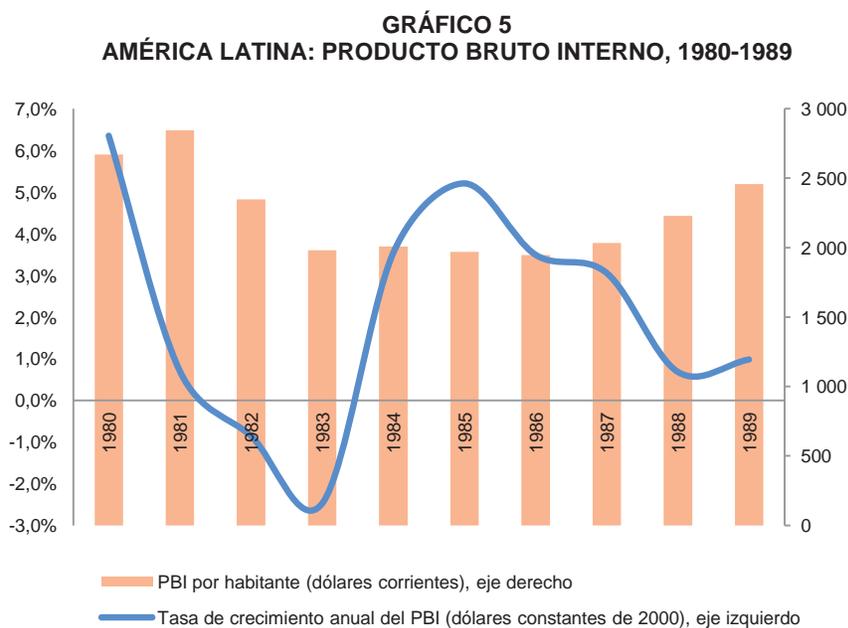
Fuente: Elaboración de los autores en base a CEPALSTAT.

A pesar de los vaivenes y las turbulencias e impactos de la economía mundial sobre la región, entre 1970 y 1979 América Latina creció a un ritmo anual del PIB de 5,8% (3,2% por habitante). La inversión alcanzó una participación al PIB del 21,9% durante la década, con un incremento hacia el segundo lustro (23,5%) cerca de sus máximos históricos, que no se ha obtenido desde entonces. Este decenio marcaría el fin de un largo periodo de progreso económico y social, que fue interrumpido abruptamente por la llanada crisis de la deuda, a principios de 1982, lo que a su vez marcaría el inicio de una etapa de retrocesos económicos y sociales para la región (véase el gráfico 4).

## D. Planificación en la década perdida de los ochenta

La década de los ochenta observó una contracción del PIB per cápita de -0,8% promedio anual (1980-1989), como se observa en el gráfico 5, acompañada de alta inflación, desequilibrios fiscales recurrentes, y ausencia de financiamiento externo, todo lo cual derivó en un importante deterioro de las condiciones sociales, especialmente la pobreza, cuya incidencia aumentó y no volvió al nivel de principios de los años 80 sino hasta casi un cuarto de siglo después. Durante el período se ejecutaron programas de ajuste económico que privilegiaron los balances nominales (inflación, déficit fiscal) por sobre el crecimiento, impulsados con la promesa de alentar el reingreso de los países al sistema de crédito internacional.

A lo largo de la década, las prioridades de políticas públicas (incluyendo los planes nacionales de inversión y planificación) se verían profundamente afectados por las restricciones fiscales. La visión estratégica y de carácter prospectivo daría paso a un predominio de un enfoque financiero con objetivos de corto plazo, en donde lo urgente soslayaría a lo importante.



Fuente: Elaboración de los autores en base a CEPALSTAT.

Tal como se señaló en la sección precedente, desde mediados de los setenta el crecimiento de la deuda externa regional se vio favorecido, y muchas veces motivado, por la abundante liquidez internacional que provenía de los países exportadores de petróleo. Este proceso tuvo como herramienta motivadora a la internacionalización de las economías, particularmente la apertura de la cuenta capital del balance de pagos durante el segundo quinquenio de los setenta.

Hasta comienzos de los años ochenta, la creciente deuda externa estaba dinamizada por el acceso al financiamiento externo a un bajo costo relativo. En 1979, la política monetaria de los Estados Unidos se tornó contractiva, lo cual elevó la tasa de interés de los bonos del tesoro, lo que luego se fue propagando hacia el resto de las tasas de interés internacionales. Esto provocó un fuerte impacto en la carga de los servicios de la deuda en las cuentas corrientes de los países de la región.

Al inconveniente financiero anterior, que ya provocaba elevadas presiones sobre los balances fiscales de las economías, se sumó un deterioro muy pronunciado en los términos del intercambio de los bienes y servicios comerciados por la región. Entre 1980 y 1983 la relación de intercambio de América Latina con el resto del mundo se redujo 21% (CEPAL-Naciones Unidas, 2013).

Estos acontecimientos derivaron en la cesación de pagos de México (agosto de 1982) y la posterior reestructuración de la deuda en la casi totalidad de los países de la región<sup>20</sup>, ante el corte de los préstamos hacia estas latitudes. Los movimientos financieros provocaron una sangría de recursos que menguaron las reservas internacionales; el gasto interno de los países se contrajo, las monedas nacionales se depreciaron y se redujeron la actividad económica, el ingreso y el consumo per cápita, con aumentos en el desempleo, la pobreza, y la inflación.

Las reestructuraciones de la deuda regional se vieron como una necesidad insoslayable en la medida en que los ingresos fiscales no podían hacer frente a los pagos de intereses de las deudas en las condiciones previamente establecidas, y los bancos comerciales y organismos de crédito multilaterales se encontraban reacios a otorgar nuevos préstamos.

Este proceso fue perjudicial para la planificación de mediano y largo plazo. La gravedad de la posición fiscal y financiera asociada a la deuda externa, y la decisión política de honrar los pagos de la misma, hacían prácticamente inviables mantener visiones de largo aliento. Por ello, durante este período se cerraron o redujeron fuertemente los recursos de muchas oficinas técnicas relacionadas con la planificación económica. La inversión pública disminuyó significativamente, afectando las capacidades de crecimiento de largo plazo de las economías regionales. En términos de participación al PIB, la inversión promedió el 20,1% a lo largo de la década, después de alcanzar un 24% en la década anterior.

Los inconvenientes derivados de la problemática de la deuda externa condujeron a los países de la región a la firma de dos programas de renegociación de estas obligaciones, con el liderazgo de los Estados Unidos. En ambos programas se añadían condicionamientos —directos o a través de los convenios con el Fondo Monetario Internacional— que exigían grandes esfuerzos para mejorar las cuentas fiscales. El primero de ellos, el *Programa para el Crecimiento Sostenido o "Plan Baker"* tenía como objetivo que los países deudores alcanzaran cierto equilibrio que les permitiera restablecer su capacidad de pagos de la deuda externa. Para ello, los deudores debían realizar las reformas estructurales necesarias con el fin de incrementar sus tasas internas de ahorro e inversión para materializar un crecimiento sostenido. Este plan contempló fondos por 47.000 millones de dólares a quince países seleccionados por un período de tres años.

El segundo programa de alivio de la deuda se cristalizó en 1989 (*Plan Brady*), y ofrecía un refinanciamiento de la deuda a un plazo de entre 17 y 30 años, al tiempo que presentaba mejoras en las tasas de interés asociadas a los pagos del servicio de la deuda y contemplaba reducciones en las amortizaciones de capital. Este programa brindó los cimientos para el despliegue regional de las políticas promovidas por el "*Consenso de Washington*", que consistía en un conjunto de propuestas destinadas a modificar las condiciones estructurales<sup>21</sup> que impedían avanzar hacia el desarrollo sostenido, con la particularidad de haber sido elaborado en y bajo la visión de los países desarrollados. Entre otras cuestiones el "*consenso*" proponía la disciplina fiscal, la privatización de empresas estatales, el gasto público focalizado, reformas tributarias, liberalización comercial y financiera, y planteaba la necesidad de mantener tipos de cambio competitivos (Williamson, John, 1990).

<sup>20</sup> La principal y gran excepción a esta situación fue Colombia.

<sup>21</sup> Aquí el término "estructural" no implica las mismas consideraciones que en la visión cepalina del mismo.

En síntesis, en materia de planificación, el estancamiento económico y el desbordamiento de los equilibrios macroeconómicos (inflación, finanzas públicas y balanza de pagos), motivaron a que la política pública pusiera el énfasis en el manejo de corto plazo, con políticas reactivas que buscaban paliar los efectos de la crisis y evitar mayores deterioros en las condiciones macroeconómicas. No había espacio para planificar, especialmente para el mediano y largo plazo. Por ejemplo, en México, a inicios del periodo gubernamental de De la Madrid (1982-1988), se elaboró, como marca la constitución política, el plan nacional de desarrollo, y posteriormente se elaboraron planes sectoriales y temáticos, entre ellos el plan nacional de desarrollo industrial y comercio exterior, y el programa para el desarrollo de la industria mediana y pequeña (2004). Dichos planes, como otros, tuvieron un efecto marginal, pues apenas se implementaron, menguados por la baja disposición de recursos y el ambiente de volatilidad macroeconómica, sumada al lento crecimiento económico.

Esta década concluyó con los países de la región avanzando hacia los lineamientos del consenso de Washington, relegando el papel del Estado al de un actor secundario, normativo y regulador, sin una valoración estratégica sobre el papel del mismo en la formación y ejecución de una visión de mediano y largo plazo en el camino al desarrollo.

## **E. Los noventa: planificación de corto plazo**

La confianza en la economía de mercado marcó la última década del siglo XX en la región. Si bien esta situación no fue novedosa, pues el comienzo del mismo siglo había presentado rasgos ideológicos similares, las características productivas y los avances tecnológicos y organizacionales registrados en la segunda mitad del siglo XX establecieron los cimientos de una globalización sin precedentes por su amplitud y profundidad. La mayor parte de los países de ALyC, que no habían adoptado estas posturas en las décadas previas, terminaron de signarse a los lineamientos del mercado y de la liberalización financiera.

Durante este período se redujo fuertemente el papel desempeñado por el sector público en todos los ámbitos y quehaceres de la economía. Particularmente, las cuestiones vinculadas a la planificación económica y social se vieron reducidas a su mínima expresión; desaparecieron áreas de la función pública dedicadas a la planificación e incluso fueron cerrados ministerios del ramo en algunos países. También se eliminaron instrumentos de política, las políticas sectoriales (agrícola, industrial, pequeña empresa, etc.) fueron acotadas o de plano se abandonaron. Finalmente, las políticas sociales se focalizaron en la reducción de la pobreza, apoyadas en un incremento del gasto público social (CEPAL-Naciones Unidas, 2012c).

En este contexto, la industria manufacturera ya no debía ser apoyada como en el pasado, pues se confiaba que el mercado sería propicio para que se desempeñara como motor fundamental de la ampliación y modernización tecnológica de los sectores productivos, con una orientación exportadora que posibilitaría la elevación de la productividad y la competitividad de las distintas actividades y ramas productivas.

Las nuevas concepciones ideológicas se focalizaron en: a) la adopción de las reglas de juego del mercado y del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos; b) la apertura al comercio y a las corrientes financieras y de inversión privadas internacionales; c) la privatización generalizada de empresas y actividades del Estado; y, d) la implementación de duras políticas fiscales y monetarias de estabilización (Leiva Lavalle, Jorge, 2010).

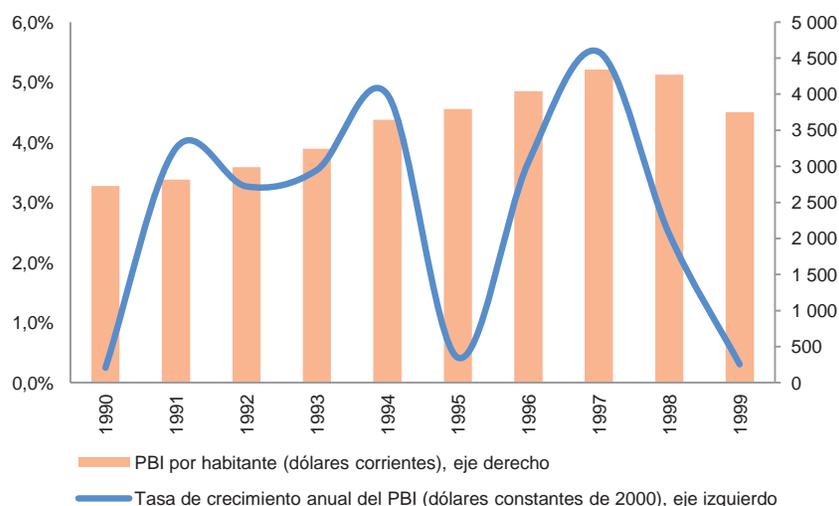
El foco de atención se apartó del mercado interno y se orientó hacia el sector externo y la capacidad exportadora. La búsqueda activa del pleno empleo pasó a ser un objetivo de política económica secundario, que derivaría —en el mejor de los casos— del proceso de redistribución de la población económicamente activa desde aquellas actividades de baja productividad hacia aquellas que registraran mayores ventajas comparativas. Esta última situación trajo aparejada un aumento del desempleo estructural, en la medida en que la absorción de empleo en los sectores más pujantes distaba de contrapesar la dinámica y magnitud de expulsión de mano de obra de los sectores rezagados bajo el nuevo esquema económico.

En esta sintonía, el trabajador se caracterizaba más por su papel de costo de mano de obra como insumo en la ecuación productiva, que por su rol de consumidor autónomo y dinamizador del mercado

interno, para el cual, su salario ejercía un rol positivo y protagónico. En esta sintonía, el esfuerzo de las políticas se concentró en el restablecimiento de los equilibrios y precios de la macroeconomía (precios al consumidor, tasa de interés, tipo de cambio y salario). En el contexto de este enfoque, la planificación económica y social de mediano y largo plazo carecía de significancia, en la medida en que el mercado proveería, a través del sistema de precios, de las mejores decisiones y asignaciones de producción e inversión. El papel del Estado quedaba relegado a proveer y/o procurar servicios en materia de seguridad, salud, educación y defensa, y a sus aspectos normativos y regulatorios. De hecho, las reformas que surgían del Consenso de Washington promovían solamente los aspectos vinculados a 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, sin considerar las cuestiones vinculadas a la planificación económica y social (Williamson, John, 1990).

Durante esta década la economía creció a un ritmo anual del 3,1%, mientras que el PIB per cápita lo hizo al 1,4% anual, lo cual, si bien mejoró lo acontecido en la década perdida, estuvo lejos de la dinámica de las décadas previas a los ochenta. En cuanto a la participación de la Inversión en el PIB, se observó un promedio del 18,7% durante el período (véase el gráfico 6).

**GRÁFICO 6**  
**AMÉRICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1990-1999**



Fuente: Elaboración de los autores en base a CEPALSTAT.

La fuerte disminución (y en algunos casos eliminación) de los impuestos y derechos a las importaciones eran vistas como los pasos necesarios para la renovación tecnológica de los bienes de capital. La mayor parte de los equipos de los años ochenta resultaban obsoletos y muy por debajo del estado del arte internacional. La corriente dominante esperaba un cambio sustancial en la matriz tecnológico-productiva derivada de los cambios en los precios relativos.

Este proceso se registró con cierto grado de éxito. Sin embargo, no alcanzó para cerrar las brechas de heterogeneidad productiva; de hecho, en muchos casos las actividades más dinámicas se adelantaron aún más. En el caso particular de la inversión en infraestructura, se registró una importante caída en los montos invertidos (en el agregado de la inversión pública y privada) respecto a la década previa, lo que provocó un incremento en la brecha de infraestructura con relación a otras regiones del globo. Particularmente se esperaba un mayor rol protagónico del sector privado, en la medida en que el Estado iba transfiriendo la propiedad de las empresas de energía, telecomunicaciones y otras vinculadas a la infraestructura. El papel del sector privado, que exhibió importantes erogaciones en telecomunicaciones

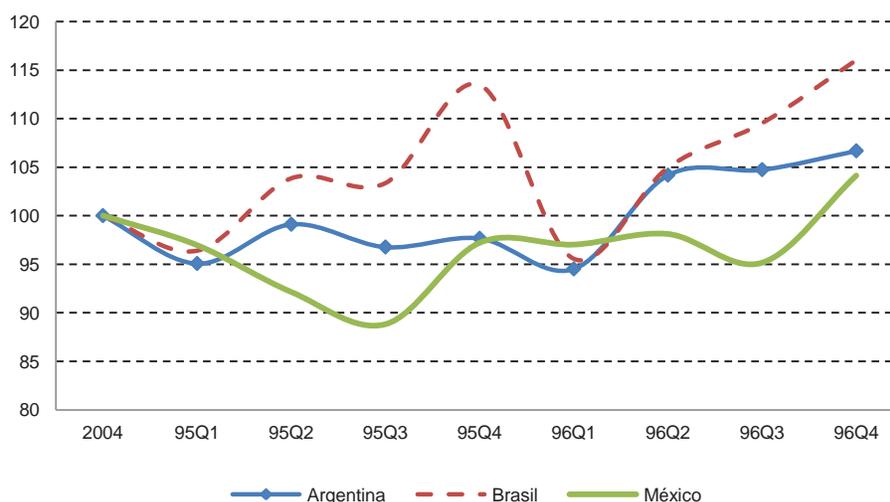
y energía, fue insuficiente para contrarrestar el retiro de la inversión pública (Perrotti, Daniel E. y Sánchez, Ricardo J., 2011).

Las privatizaciones que se realizaron a lo largo de la década estuvieron afectadas por varias dificultades. Una de las mayores fue que muchas de las áreas privatizadas carecían de los marcos normativos y regulatorios requeridos para promover la competencia y atender los desafíos del nuevo esquema. Esto provocó que el mero reemplazo de monopolios estatales por sus contrapartes privadas distara de favorecer a los consumidores. La falta de planificación del proceso privatizador indujo, en muchas áreas, costos y perjuicios que afectaron la provisión final de los servicios públicos. Sin embargo, el proceso privatizador también trajo aparejados ciertos resultados positivos para el sector público. La gestión pública se preocupó de la productividad y de los resultados, se modernizaron procesos, se promovieron cuadros técnicos vinculados al control y regulación de las empresas privadas, y se actualizaron ciertos procedimientos de gestión en la actividad estatal.

Uno de los aspectos claves para el éxito del nuevo paradigma lo constituía la entrada de capitales en general, y de la Inversión Extranjera Directa en particular. La orientación de corte liberal de las políticas adoptadas por los gobiernos era asumida como una inequívoca señal que garantizaría —conjuntamente con la adopción del resto de las medidas promovidas por el Consenso de Washington— la afluencia de capitales hacia la región, lo que permitiría la modernización de las estructuras económicas, y facilitaría el camino hacia el desarrollo sostenible. Sin embargo, la dependencia de la economía de la región respecto de la economía mundial tuvo fuertes consecuencias en los períodos de crisis (mayormente externas) registradas a lo largo de la década.

La primera turbulencia que afectó seriamente a la región provino del denominado *efecto tequila*, que se originó en la crisis de balanza de pagos acontecida en México, en diciembre de 1994, y que luego se propagó hacia el resto de los países de la región. Esta crisis tuvo fuertes consecuencias económicas y sociales que implicaron para México una tardanza de ocho trimestres para volver a recuperar los niveles de actividad anteriores a la crisis (véase el gráfico 7).

**GRÁFICO 7**  
**EVOLUCIÓN DEL PIB DESPUÉS DE LA CRISIS MEXICANA DE 1994-1995,**  
**PAÍSES SELECCIONADOS**  
(Índice base 2004 = 100)



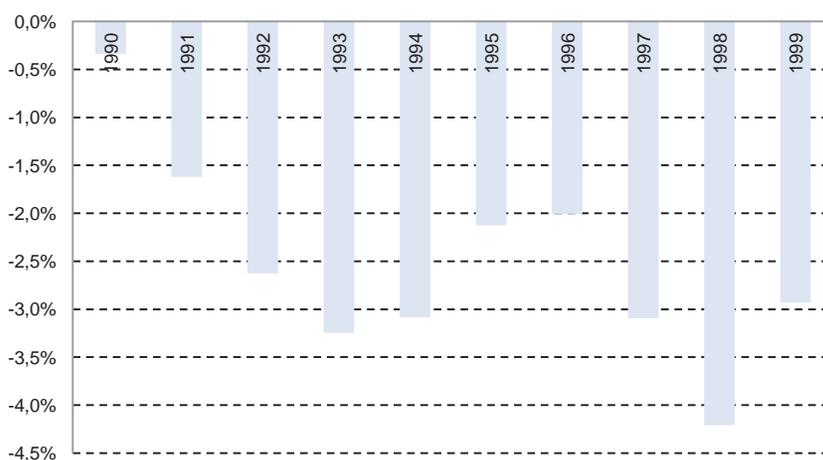
Fuente: Elaboración de los autores en base a CEPALSTAT.

El segundo embate se originó en el Sudeste Asiático, en julio de 1997, cuando se produjo una devaluación en el *baht* tailandés, lo que provocó un efecto *dominó* a través de devaluaciones que generaron una elevada inflación y contracción económica que afectó a varios países de la región asiática (Malasia, Indonesia, Filipinas, Taiwan, Hong Kong y Corea del Sur, entre otros). La devaluación de las monedas tuvo impacto al alza en las primas de riesgo de los países latinoamericanos.

El siguiente choque internacional, en 1998, fue originado en Rusia. Entre los factores que desataron su origen se destacó fundamentalmente el fuerte endeudamiento de la economía rusa, en gran parte provocado por la caída en los precios internacionales de las materias primas (particularmente el petróleo), que fue un efecto arrastre de la crisis asiática del año previo.

Hacia finales de la década las economías latinoamericanas de mayor tamaño mostraban serios problemas de dinamismo, al tiempo que sus cargas de endeudamiento y déficit de la cuenta corriente habían crecido considerablemente a lo largo de la década (véase el gráfico 8).

**GRÁFICO 8**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DÉFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE**  
(Como porcentaje del PBI)



Fuente: Elaboración de los autores en base a CEPALSTAT.

En el caso particular de Brasil, un factor determinante que atentaba contra el crecimiento económico eran sus altas tasas internas de interés. La situación se tornaba insostenible, lo cual se reflejaba en las caídas de las reservas del Banco Central que se materializaban en fugas de capitales, al tiempo que dos estados (Mina Gerais y Rio Grande do Soul) se habían declarado en moratoria con el gobierno federal. A pesar del compromiso asumido con el FMI (que contemplaba una fuerte reducción del déficit fiscal), durante el mes de marzo de 1999 se adoptó la libre flotación del real lo que conllevó a la moneda a una devaluación del 85% de su valor.

Por su parte, Argentina terminaba el decenio con problemas fiscales (déficit a nivel central y provincial), con un importante retraso cambiario (reflejado en el creciente déficit de la cuenta corriente), y con una economía prácticamente estancada. La nueva administración, llegada al poder en 1999 como una alianza de partidos de centro-izquierda, implementó medidas de austeridad fiscal (recortes en las pensiones y jubilaciones y sueldos estatales, creación de nuevos impuestos o subidas en las alícuotas de los vigentes) que implicaron un fuerte descontento social y golpeando a la ya débil actividad económica, preparando los cimientos para la crisis que detonaría en los comienzos del nuevo siglo.

La década de los noventa concluía con una pesada herencia en materia social: la velocidad y profundidad con que se aplicaron las reformas estructurales, que en la mayoría de los casos carecieron de estar lideradas con un cronograma ordenado y paulatino de liberalización, dejaron por resultado una mayor precariedad y vulnerabilidad en los sectores más sensibles de la población, lo que amplió la brecha en las desigualdades sociales. Ello dio lugar, en la década de los 2000, a un replanteamiento del esquema de desarrollo y a una reconsideración de la planificación como instrumento de las políticas de desarrollo; en ello incidieron también otros factores, internos y externos, coyunturales y estructurales, que se examinan más adelante en la sección IV.

## RECUADRO 2 LA CEPAL Y EL NEOESTRUCTURALISMO

El neoestructuralismo (NE) surgió a finales de los años ochenta como una vertiente alternativa al enfoque ortodoxo del ajuste, aportando propuestas anti-recesivas y anti-regresivas a los problemas de alta inflación y de desequilibrio fiscal y comercial, que se enfrentaron con los programas de estabilización y ajuste en los años ochenta. El NE afirma que la condición de subdesarrollo de los países latinoamericanos no se debe tanto a distorsiones inducidas por la política económica, sino que es de índole endógena y estructural. Su estrategia de desarrollo "desde adentro" rescata la propuesta original de la CEPAL de promover la modernización, la transformación productiva y la diversificación de las exportaciones de la región mediante la industrialización y la incorporación de progreso técnico.

El NE revaloriza el esfuerzo desarrollista de la región en las décadas de la posguerra, que le permitió lograr un crecimiento económico sin precedentes, con una importante modernización y acumulación de recursos productivos, tanto humanos, como naturales, de capital, institucionales y tecnológicos que, no obstante sus deficiencias y la correspondiente necesidad de readecuaciones, constituyen un enriquecido acervo de capacidades. Esta corriente reconoce también las insuficiencias que se produjeron en la aplicación de las políticas de desarrollo inspiradas en los enfoques estructuralistas en las décadas de los cincuenta y sesenta, con una revisión crítica de sus postulados, dirigida a superar insuficiencias asociadas a: a) una confianza excesiva en las bondades del intervencionismo estatal; b) un pesimismo exagerado respecto a los mercados externos, y; c) un manejo desaprensivo de la política económica de corto plazo, que impedía dar respuestas oportunas y operacionales a problemas de la coyuntura, sobre todo por la subestimación de los aspectos monetarios y financieros. De esta manera hay un reconocimiento explícito respecto a que no pueden sugerirse recomendaciones de política con visión de largo plazo, sin una clara estimación de las repercusiones posibles de cualquier proceso de cambio estructural, y sin formas de enfrentar los problemas originados en la transición.

El NE considera la necesidad de una nueva inserción dinámica en la economía internacional y de una acción deliberada para reducir la pobreza y promover una mayor equidad, condición indispensable para consolidar la democracia. En el logro de estos objetivos se valora el papel del mercado, pero con una advertencia sobre sus fallas e insuficiencias. Por ello se insiste también en el desempeño orientador global y de largo plazo del Estado y en la necesaria selectividad de las políticas económicas y sociales. En la visión neoestructuralista, el mercado requiere la acción estatal de liderazgo, activa y dinámica que, aparte de sus funciones clásicas (bienes públicos, equilibrios macroeconómicos, equidad), incluya: i) la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de largo plazos, mercados de divisas a futuro), ii) el fortalecimiento de mercados incompletos (principalmente el tecnológico), iii) la superación o enmienda de las distorsiones estructurales (estructura productiva, concentración de la propiedad, segmentación del mercado de capital y del trabajo), y iv) la eliminación de las más importantes fallas del mercado derivadas de rendimientos a escala, externalidades y aprendizaje (industrial o del sector externo), entre otras.

El NE se funde en la propuesta de Transformación Productiva con *Equidad* (CEPAL-Naciones Unidas, 1990) —actualizada y reformada en 2012 en *Cambio Estructural para la Igualdad* (CEPAL-Naciones Unidas, 2012c)— encaminada a conformar una estructura productiva para mejorar la inserción externa de nuestros países, incrementar la generación de empleo productivo, reducir la heterogeneidad estructural y, de este modo, incidir en la distribución del ingreso y en la pobreza de la población latinoamericana.

En el campo de la tecnología e innovación, la propuesta neoestructuralista apunta a brindar los incentivos a la producción que estimulen el aprendizaje tecnológico, la innovación y movilicen a un creciente número de empresarios. Se debe realizar una labor sistémica y organizada de las empresas en investigación y desarrollo, y establecer políticas públicas que socialicen algunos de los riesgos del proceso. Asimismo, un factor importante en el cierre de la brecha tecnológica descansa en la creación de una infraestructura científica y tecnológica altamente desarrollada y articulada en los sectores productivos con un marco de decisiones de especialización de largo plazo. La culminación exitosa de esta gestión permitiría el acceso a la investigación original, y de este modo, posibilitaría la construcción de ventajas comparativas dinámicas en sectores estratégicos en los mercados externos.

Los planteamientos neoestructuralistas promueven la intervención pública como instrumento central para realizar las transformaciones de la estructura productiva necesarias para alcanzar un desarrollo armónico, sostenible e integrado en el largo plazo. En la medida en que tales cambios estructurales son de gran envergadura e implican periodos largos de tiempo, la planificación se concibe como una de las herramientas fundamentales coadyuvantes en ese empeño.

Fuente: Sunkel, Osvaldo, 1991.

## IV. Balance y perspectivas de la planificación desde una mirada crítica

---

### A. Claroscuros de cinco décadas de planificación para el desarrollo 1950-2000

Como ya se ha señalado, la *Alianza para el Progreso* fue un factor clave en la gestación de la planificación en América Latina. Las diferentes formas en que se materializó su práctica, desde sus comienzos y hasta inicios de los años ochenta, forjaron características propias que afectaron sus resultados y eficiencia. Esta forma particular de planificar observada en la región fue denominada por (De Mattos, Carlos, 1987) como la “*ortodoxia de la planificación*”.

La *ortodoxia* tenía tres rasgos principales: el voluntarismo utópico, el excesivo reduccionismo economicista, y el marcado formalismo en los procedimientos recomendados y adoptados. Estos tres elementos impidieron considerar *ex ante* la viabilidad política que posibilitara llevar a destino las propuestas normativas de los planes, al no distinguir los *límites de lo posible* (De Mattos, Carlos, 1987; Máttar, Jorge y Martner, Ricardo, 2012).

El *voluntarismo utópico* implicó la anteposición de la propia ideología de los planificadores, en lugar de aquella vinculada al grupo que mantenía el control en la toma de decisiones. Como resultado de este proceder, el contenido y la orientación de los planes estuvieron signados por las aspiraciones de los planificadores en detrimento de los tomadores de decisiones. Esto implicó que en muchos casos se observara una falta de apoyo de este último grupo para llevar a la práctica los planes con el ímpetu requerido. Asimismo, la asociación establecida entre los términos de planificación y planificación del desarrollo, que procedía de la concepción estructuralista, conllevó a idealizar la figura del planificador, quien asumía el papel teórico de agente de cambio social necesario para alcanzar el desarrollo.

Esta forma de concebir la planificación se encontró con fuertes escollos en su ejecución, puesto que desconoció la esencia política de la planificación en la práctica, en la cual los planificadores orientan su accionar hacia el proyecto político vigente con el fin de garantizar un determinado nivel de éxito en el proceso, en la medida en que el ejercicio y las decisiones que surgen del aparato estatal son resultado de las pujas entre los diferentes grupos dominantes que pugnan por llegar a ser los tomadores finales de

decisiones, y que son independientes de la ideología de los planificadores. Como resultado se produjo un distanciamiento entre la práctica y los planteamientos teóricos en que se basaban los planes.

El segundo elemento, *reduccionismo economicista*, implicó que el análisis del proceso planificador fuese asumido desde una perspectiva económica, en la cual las soluciones a los problemas de escasez, desigualdad y atraso, eran plausibles de encontrarse y materializarse a partir de diferentes instrumentos de política económica. Este reduccionismo trajo aparejada la consecuente falta de entendimiento de las circunstancias específicas que rigen al complejo funcionamiento de los sistemas nacionales, lo que implicó, a su vez, que las medidas consideradas para resolver los problemas observados eran en muchos casos incompletas, dada la falta de comprensión objetiva del diagnóstico en la situación inicial, y de los fundamentos últimos de los conflictos sociales que se derivaban de tal circunstancia.

El tercer aspecto de la ortodoxia lo constituyó el *formalismo que rigió a los procedimientos y a la organización institucional*. Los procedimientos se vieron guiados por la planificación por etapas propuesta por *Tinbergen*, que indicaba seguir una secuencia, que incluía un diagnóstico inicial, la fijación de metas y objetivos por alcanzar, la proyección de las variables económicas relevantes, el diseño de políticas para alcanzar los objetivos, y la identificación y elaboración de los programas y proyectos que culminaban en el plan económico global, que habitualmente presentaba las características de un plan-libro centrado en unas determinadas metas relacionadas con el crecimiento del producto.

La falta de flexibilidad en los planes, en los que las metas establecidas por los planes-libro eran bastante rígidas, particularmente por ser mayormente cuantitativas, contrastaba con la ejecución práctica de los procesos, en donde los desvíos eran habituales, dada la incertidumbre económica y social de la región, y los problemas en la objetividad del diagnóstico inicial mencionado previamente. En muchos casos, al momento de la publicación final de los planes, la situación planteada como punto de partida era significativamente diferente a la observada en la realidad, generando un desvío sustancial desde el inicio, que hacía imposible alcanzar los resultados esperados en los tiempos estipulados.

Por su parte, la organización institucional estuvo caracterizada por el establecimiento de los organismos centrales de planificación, quienes en la práctica no pudieron articular los procesos planificadores con el resto de las estructuras estatales. Esto se debió fundamentalmente al hecho de que buena parte del resto de las entidades públicas, veían con recelo la posibilidad potencial de pérdida de poder y de cierta independencia de sus funciones en manos de los organismos centrales. De esta manera se fue gestando una división entre las actividades de planificación general (concentradas en los planificadores) y el diseño y ejecución del resto de las políticas públicas que quedaba en manos de los organismos responsables.

La interacción conjunta de las tres características anteriores conllevó a un gran distanciamiento entre la realidad que vivía la región y las respuestas idealistas que se gestaban en el proceso planificador, particularmente en el diseño de los planes. Esto conllevó a un descrédito en la práctica de planificar.

Por otra parte, el derrotero de la planificación no fue ajeno a la evolución económica y social de los estados y sociedades latinoamericanos durante el período. Al respecto, la presencia de un Estado democrático sólido que permitiera asegurar su autonomía para defender la *res* pública frente a los intereses particulares, con un claro respeto por los derechos de los ciudadanos y la vigencia del imperio de la ley fue un claro déficit de las economías de la región durante el período (Leiva Lavalle, Jorge, 2010).

En repetidas circunstancias, el interés general fue yuxtapuesto por políticas públicas que favorecían explícitamente a determinados grupos de poder, al tiempo que la falta de democracia durante períodos prolongados impidió que se lograran acuerdos políticos consensuados y de largo plazo favorables para el proceso planificador.

En los años noventa y hasta principios de los 2000, la corriente dominante se impuso en la región con esquemas orientados a la predominancia del mercado y la reducción del papel del Estado como promotor del desarrollo; el pensamiento y las políticas privilegiaban el corto plazo, por lo que, en paralelo, la función de la planificación también menguó. El Estado se replegó a jugar un rol pasivo, casi sólo como “facilitador” para crear las condiciones para el “adecuado” funcionamiento de los mercados. Estas tendencias eran concomitantes a la ausencia de políticas, especialmente la industrial, siendo que, justamente, en el marco de una apertura comercial, se requería de la intervención pública para facilitar la

inserción externa y el crecimiento orientado por las exportaciones<sup>22</sup>. La apuesta de considerar al Estado como proveedor de las condiciones para que se diera la “libre competencia”, a través de políticas horizontales y un marco regulatorio propicio para el funcionamiento eficiente de los mercados era, en el peor de los casos, equivocada, o insuficiente, en el mejor de los casos.

En este marco, una consecuencia natural fue la mengua del papel de la planificación. Esa visión de vista corta influyó en la reducción de su incidencia en la política pública. En particular, en ese ambiente no cabía la planificación para el desarrollo; no había espacio para mirar el futuro y los esfuerzos se concentraron en la denominada planificación estratégica, asociada a la corriente de la nueva gestión pública, que se absorbió en la región, principalmente desde los años noventa<sup>23</sup>.

Como se analiza más adelante, en la América Latina y del Caribe del siglo XXI se plantean de nuevo la vigencia y la necesidad de la intervención del Estado y la planificación como un instrumento de la política para el desarrollo sostenible.

En resumen, en esta revisión de cinco décadas hasta los albores del Siglo XXI, la planificación en América Latina y el Caribe ha mostrado claroscuros y altibajos, que han estado vinculado estrechamente a los momentos del desarrollo latinoamericano, la fortaleza del Estado y la posición del poder y la política ante la planificación. Al proponer tareas de gran envergadura, como el enrutamiento de un país al desarrollo, o el análisis y asignación de prioridades, o las labores de coordinación, es frecuente que se produzcan reacciones de quienes detentan el poder, que pueden ir desde la incredulidad e incertidumbre, hasta el antagonismo abierto. La planificación puede generar reacciones adversas dentro del propio Estado, al salir a flote la dimensión de quién detenta y ejerce el poder. Las características propias que tuvo la planificación, también se correspondieron con las urgencias y necesidades de los estilos de desarrollo de los países.

Después del arranque, en los años 40, la planificación logró una consolidación y quizás la mayor influencia histórica en los años 50 y 60, acompañada de un Estado que se legitimaba y afirmaba su papel en la vida nacional. En estas dos décadas se crean las principales instituciones y agencias planificadoras, y se elaboran los primeros planes de desarrollo, sectoriales y territoriales, estos últimos principalmente en los países geográficamente más extensos. Durante esta etapa se planteaba el crecimiento económico como la gran meta, y para ello se requería de una planificación con características técnicas y bases institucionales.

Los años 70 fueron un periodo de transición: por un lado se criticaba la planificación por su falta de eficiencia y eficacia, parecía que la economía iba para un lado y los supuestos de los planes para otro horizonte. Asimismo las dos crisis del petróleo en dicha década golpearon pesadamente a las economías fuertemente dependientes de dicho insumo. Como síntesis este período fue bastante perjudicial para la planificación en su conjunto.

La crisis de la deuda de los 80 desarmó las fortalezas de la planificación; los países se dedicaron a combatir una crisis generalizada de la economía y empezaron, hacia finales de la década, a sentarse las bases para el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, situación que llegó en los 90, junto con la planificación de corto plazo, orientada a mejorar la calidad de la gestión pública, muy poco presente en la práctica de las tres décadas previas. La ideología dominante desde fines de los ochenta y durante los años noventa era pro-mercado y consideraba a la planificación como una política que imponía rigideces a los precios y a otras variables económicas.

<sup>22</sup> El argumento de nivelar la cancha de juego a través de recrear condiciones de competencia similares para todos los agentes, era falaz, al menos por dos razones fundamentales: en primer lugar, había muchas canchas de juego, no sólo las nacionales o la latinoamericana y, en segundo, había contrincantes mejor entrenados y con más experiencia que los de la región. De modo que, poner a jugar a un equipo de la región con uno de países más adelantados en una cancha nacional “pareja” era, de entrada, un juego desnivelado; más aún si se jugaba en canchas internacionales (el mercado de exportación), en las que el terreno y las condiciones de juego solían favorecer al que jugaba de local. En otras palabras, el asunto central eran los jugadores, no la cancha de juego.

<sup>23</sup> Cabe apuntar que, en contraste, la planificación de “corto plazo” (presupuestación anual, gestión pública basada en resultados) adquirió gran importancia en los noventa (se mantiene a la fecha), en parte como consecuencia de la necesidad de reducir los desequilibrios de la década anterior y enderezar la gestión pública, cuyo desempeño en los ochenta era considerado muy deficitario por muchos.

En esta etapa, los países buscaron la forma de paliar el déficit fiscal y reducir la deuda que mantenían, sobre todo con los organismos internacionales, dejando a la planificación acotada y sojuzgada por el corto plazo.

## B. Planificación y desarrollo a inicios del siglo XXI

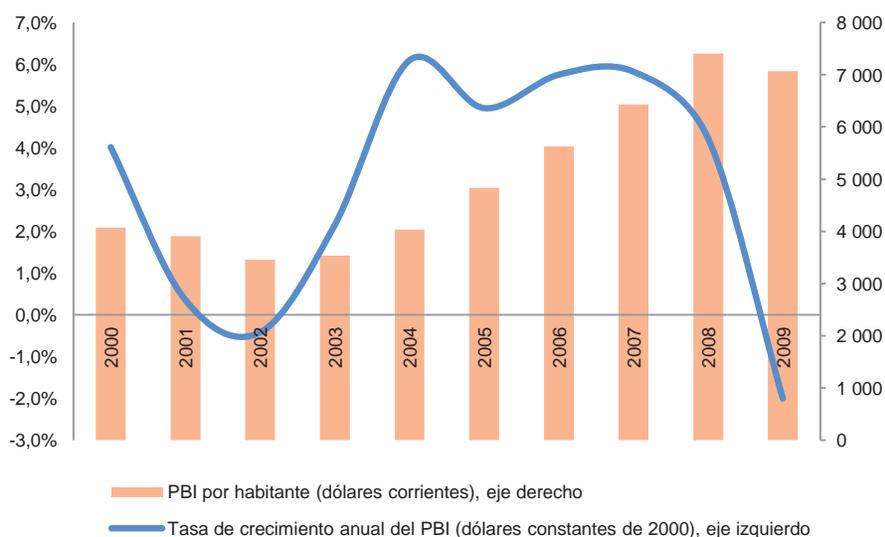
El comienzo del nuevo siglo se presentaba complicado para la región, con un entorno externo volátil del que se dependía crecientemente, así como problemas estructurales en las economías. Como resultado de las políticas de liberalización aplicadas en los años noventa, se registraba además una fuerte desintegración de la estructura productiva en la mayoría de los países. La pobreza y el desempleo se mantenían elevados, y los gobiernos mostraban un desempeño insuficiente en respuesta a las demandas sociales, lo que era acompañado de un elevado endeudamiento en los estratos nacionales y subnacionales, y de la peor distribución del ingreso a nivel mundial.

Comparadas con el comienzo de los años noventa, las tasas de desempleo eran significativamente superiores en 2001/2002 en la mayoría de los países de la región. El promedio de pobreza en América Latina alcanzaba el 43,9% de la población en 2002, con extremos del 77,3% en Honduras y de 69,4% en Nicaragua. La medida de desigualdad en la distribución del ingreso —representada por el coeficiente de GINI— exhibía en términos relativos, el peor desempeño a nivel mundial en la mayoría de los países de la región.

Los países no mostraban señales que hicieran presumir de un escenario favorable para el resto de la década, sus tasas de crecimiento eran bastante modestas, y coexistían dos frentes externos que afectaban a la región. Por un lado, la propagación de los impactos de la crisis argentina, la cual afectó particularmente a sus vecinos (Brasil, Uruguay y Paraguay); y en segundo lugar, el atentado sufrido por los Estados Unidos en Septiembre de 2001, que diseminó un escenario de elevada incertidumbre política y militar a nivel internacional que atentaba contra el flujo de capitales hacia la región.

El resultado de estos acontecimientos se materializó en una recesión de la actividad económica regional en 2002 (-0,4%), con los casos de mayor retracción registrados en Uruguay (-11%) Argentina (-10,9%), y Venezuela (-8,9%) (véase el gráfico 9).

**GRÁFICO 9**  
**AMÉRICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO, 2000-2009**



Fuente: Elaboración de los autores en base a CEPALSTAT.

El panorama poco optimista con una dosis de incertidumbre después de los atentados en EUA en 2001 recibiría un golpe de aliento favorable para la región —más específicamente para Sudamérica— gestado en el extremo oriente de Asia, en donde se consolidaba hacia el 2003 el surgimiento económico de dos potencias en vías de desarrollo: la República Popular China y la República de la India. Estos países, en su avanzada industrialista, requerían de importantes cantidades de insumos de materias primas que crecientemente fueron exportados por países de Sudamérica. Los requerimientos abarcaban desde materias primas alimenticias (como el trigo y la soya), hasta minerales (cobre, hierro, níquel) y productos energéticos (hidrocarburos).

La demanda asiática convalidó no solamente fuertes incrementos en los volúmenes exportados de estos bienes, sino que alteró los precios relativos de las materias primas a nivel mundial, generando efectos muy positivos en las relaciones de intercambio de los países exportadores de estos bienes. Entre 2000 y 2010 la participación de la región Asia-Pacífico en el total de exportaciones de ALyC se incrementó del 5,3% al 17,2%, en detrimento del comercio regional con los Estados Unidos. Igual tendencia se observó en las importaciones de la región, que en 2000 importaba un 10,6% de la región de Asia Pacífico, y en 2010 la cifra se elevó al 27,2%, como se observa en el cuadro 4 (CEPAL-Naciones Unidas, 2013) (véase el cuadro 1).

La creciente demanda de los países asiáticos se propagó —vía encadenamientos— hacia gran parte de los sectores productivos, especialmente a los servicios e inversiones destinados al complejo exportador. Bajo el amparo de esta creciente demanda externa, los países de Sudamérica experimentaron un elevado crecimiento, lo que llevó al PIB regional a crecer 4,8% en promedio anual y del 3,5% en términos per cápita entre 2003 y 2008, cifras no observadas en las cuatro décadas previas. La participación de la Inversión en el PIB continuó en los niveles registrados en los años noventa, alcanzando el 18,9% del mismo.

Estos resultados favorables en materia económica se generalizaron hacia los indicadores sociales, destacándose la reducción de la pobreza y la indigencia, la disminución en las tasas de desempleo, y las mejoras en los salarios reales de los sectores formales y, en menor medida, los informales.

**CUADRO 1**  
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE SOCIOS SELECCIONADOS EN LAS**  
**EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES, 2000 Y 2010**

(En porcentajes)

	Asia y el Pacífico		Estados Unidos		Unión Europea		América Latina y el Caribe		Resto del mundo	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Exportaciones	5,3	17,2	59,7	39,6	11,6	12,9	16,0	19,3	7,4	11,0
Importaciones	10,6	27,2	50,4	29,1	14,2	13,7	15,3	22,7	9,5	7,3

Fuente: CEPAL-Naciones Unidas, 2012d.

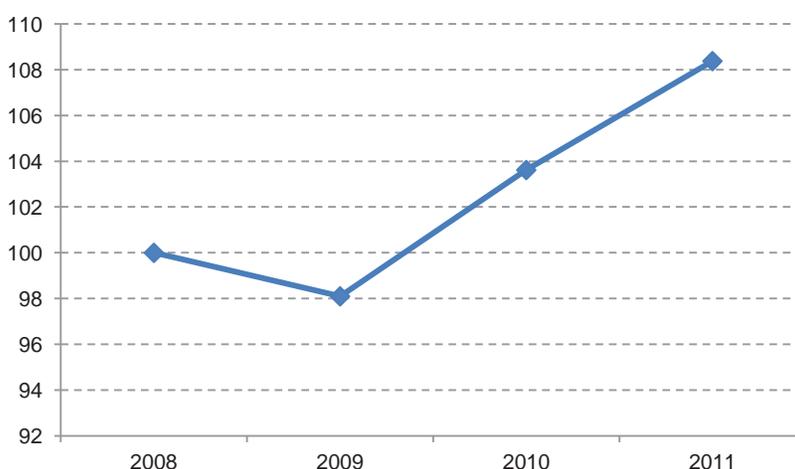
Además, el dinamismo económico del sector externo se reflejó en el aumento de la recaudación vinculada al comercio exterior. Este ciclo virtuoso generaba todavía una mayor captación de renta a los gobiernos mediante los sistemas tributarios apuntados hacia el consumo interno. Como resultado, a lo largo de este período se alivió la presión sobre las finanzas públicas, incluyendo mejoras en los indicadores de deuda externa y se alcanzaron sistemáticos superávits fiscales y externos.

Al mismo tiempo, la entrada de divisas del exterior incrementó las reservas internacionales, lo que suscitó diferentes respuestas de políticas cambiarias. Mientras que algunos países decidieron esterilizar la entrada de capitales con el fin de mantener un determinado tipo de cambio nominal (i.e. Argentina), otros países permitieron el libre ajuste del tipo de cambio y la consiguiente apreciación de sus monedas (i.e. Brasil, México, Colombia y Chile, entre otros).

Hacia el final de la década, la economía regional sufrió un alto abrupto de este auge, con una reducción sensible del comercio exterior, a causa de la disminución en los ritmos de crecimiento de los

países del sudeste asiático (principalmente China), que resultaron afectados por la caída en la demanda de importaciones de los países desarrollados, a causa de la crisis económica y financiera originada en el mercado inmobiliario de los Estados Unidos a fines de 2008, y luego propagada hacia las plazas europeas, inicialmente por medio de canales financieros.

**GRÁFICO 10**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VARIACIÓN ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
(Base 2008 = 100)



Fuente: Elaborado por los autores con datos de CEPALSTAT

La región logró recuperar el crecimiento rápidamente (véase el gráfico 10). Un factor clave lo jugaron los programas contracíclicos de los gobiernos, que ayudaron a atenuar y revertir el impacto de la crisis externa. Tanto el gasto público social como la inversión pública mantuvieron una alta prioridad, a diferencia de lo que ocurría en los años ochenta. Asimismo, el impacto de la crisis sobre la pobreza fue bastante acotado, debido a la utilización de estabilizadores automáticos (como los seguros de desempleo).

Como consecuencia del punto de inflexión para el desarrollo mundial y latinoamericano que significó la irrupción de la crisis *sub-prime*, en años recientes —principalmente en los países desarrollados— se ha acentuado la incertidumbre y han proliferado los interrogantes acerca del desempeño futuro de la economía mundial y en general del desarrollo<sup>24</sup>. Mientras que los Estados Unidos parece consolidar su recuperación, los países europeos (con la excepción de Alemania) presentan serias deficiencias en materia fiscal (siendo los casos más comprometidos los de Grecia, España, Portugal e Italia), lo que impone restricciones a la recuperación en el corto y mediano plazo que, en todo caso, registrará menores tasas de crecimiento de largo plazo que las alcanzadas en los años 2000. Por su parte, China se encuentra virando sus motores de crecimiento hacia el predominio de su propio mercado interno, con el fin de atenuar los vaivenes de la economía internacional, y motivada por el incremento del ingreso per cápita en su población. Estos acontecimientos tienen efectos diversos en la región, lo que llama a la necesidad de contar con mecanismos para anticipar sus posibles consecuencias.

La región parece asimilar la experiencia del pasado y se atreve a mirar hacia horizontes de tiempo cada vez más largos en sus políticas y en su planificación, lo que se manifiesta en la preparación de agendas de mediano largo plazo (ver sección siguiente), en el marco de la recuperación de las funciones de

<sup>24</sup> Bitar, Sergio, 2014, CEPAL-ILPES, 2013b, European Union Institute for Security Studies, 2012; World Bank, 2012; The Millenium Project, 2012; National Intelligence Council, 2012; McKinsey Global institute, 2011.

la planificación en el quehacer de la política pública. Cabe preguntarse por qué en los gobiernos, nacionales y subnacionales, se constata en la práctica una preocupación creciente por la coordinación, la evaluación y la prospectiva. El fenómeno no es generalizado en la región, ni tampoco homogéneo en los países en los que se observa, pero puede marcar una tendencia sostenida, en la medida en que muestre resultados propicios, especialmente, en el futuro cercano, en que se avizoran tiempos de volatilidad económica.

### **C. ¿Por qué está resurgiendo la planificación en América Latina y el Caribe?<sup>25</sup>**

El pensamiento sobre la planificación, sus procesos, métodos y técnicas, han experimentado cambios sustanciales en los últimos sesenta años. El concepto de planificación se ha enriquecido y distanciado de la planificación normativa, indicativa o tradicional; 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 participativas en cada una de las etapas del proceso de planificación; tanto en la construcción de visiones de futuro como en los planes para alcanzarlos.

Son varios los factores que pueden estar actuando en favor de la recuperación de la planificación en la región, derivados tanto del acontecer interno como del orden internacional, y asociados tanto a la coyuntura como a elementos estructurales.

En primer lugar, la evolución de la planificación en la última década se vincula con la búsqueda de un desarrollo integral, ya no concentrado casi exclusivamente en el crecimiento económico, como solía ocurrir en la planificación de los años cincuenta y sesenta, sino que abarca todo el espectro del desarrollo sostenible, valorizando el medio ambiente y basándose en los derechos económicos y sociales. En particular, cabe mencionar la incorporación paulatina de la consideración del largo plazo en las estrategias de desarrollo y la importancia de la acción colectiva para beneficio de las próximas generaciones.

En segundo término, el empeño por acercarse a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha requerido un esfuerzo de ordenamiento y planificación gubernamental en torno a sus metas, así como visión de largo plazo y liderazgo del Estado, como ente articulador de los esfuerzos en una nueva ecuación que lo vincula con la sociedad y el mercado, como plantea la CEPAL<sup>26</sup>. La transversalización de los ODM (y los que resulten de la agenda de desarrollo post 2015) en el ejercicio de políticas públicas incide en las agendas de planificación de numerosos países, en las que se destacan los objetivos sociales, con enfoques que buscan promover cambios estructurales para romper patrones de pobreza y desigualdad presentes por décadas. Tratándose de la desigualdad, el esfuerzo por quebrar tendencias concentradoras de décadas o siglos requiere políticas de Estado y planificación con visión de largo plazo.

El tercer factor se vincula justamente con la capacidad que ha construido el Estado para responder a choques externos, mediante ahorros fiscales derivados de políticas contracíclicas. Ello, aunado al saneamiento fiscal, ha impulsado la asignación de recursos públicos a proyectos de inversión de envergadura, como los que demanda el desarrollo de infraestructura. Se trata de un proceso que requiere planificación, con visión de largo plazo y, en diversas oportunidades, con un enfoque regional que contribuya a darle nuevo sentido y contenido a la integración latinoamericana-caribeña, como ha ocurrido en los casos de la integración eléctrica en Centroamérica y la ampliación y el fortalecimiento de la infraestructura económica en América del Sur.

El cuarto factor está relacionado con la crisis de 2009 que, además de lo ya señalado, ha promovido una reflexión sobre el legado de un modelo de desarrollo anclado en el mercado que arroja claros resultados, que no termina por encaminar a la región en una trayectoria de crecimiento incluyente, poniendo de manifiesto la fragilidad del modelo primario exportador de América del Sur y la dependencia de la región norte de América Latina y el Caribe respecto del devenir de la economía de los Estados Unidos (lo que llama, por cierto, a fortalecer la integración regional). La resistencia de la

<sup>25</sup> Esta subsección se base en CEPAL-ILPES, 2013c.

<sup>26</sup> CEPAL-Naciones Unidas, 2010.

desigualdad a disminuir sostenidamente precisa una evaluación de los caminos que se han intentado para ello y la conclusión es inevitable: abatir las tendencias concentradoras de siglos requiere la intervención explícita del Estado para provocar rupturas, en un esfuerzo que necesita persistencia durante largos períodos e instrumentos como la planificación y la prospectiva para avanzar en el cambio estructural para la igualdad (Ocampo y CEPAL-ILPES, 2012).

La revalorización de la planificación en los países de la región se materializa mediante el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar un plan estratégico de transformaciones estructurales. Esta revalorización debe alcanzar a toda la trama institucional: gobiernos, empresas privadas, universidades, organizaciones no gubernamentales y otras. La revalorización de la planificación y de las políticas enfatiza la concepción estratégica, tanto del diseño como de la ejecución, el obligado carácter participativo de ambos procesos y la necesidad de asegurar la anticipación del futuro, la coordinación de las acciones y la evaluación de resultados.

En esta etapa, las estrategias nacionales de desarrollo, la prospectiva y los escenarios de largo plazo, un nuevo pacto fiscal, y el desarrollo territorial, constituyen áreas fundamentales del quehacer de la gestión pública y responden a la demanda de los países. El Estado debe renovarse a la luz de las exigencias de sociedades que aspiran a reducir brechas, con una nueva arquitectura institucional, y en tanto agente capaz de articular las demandas de los grupos sociales y propiciar acuerdos sobre visiones del desarrollo (Medina Vázquez, Javier, 2014):

En resumen, los acontecimientos ocurridos a lo largo de la primera década del siglo XXI permiten señalar que se evidencia una revaloración del papel y la importancia de la gestión pública y la planificación sobre el crecimiento y el proceso de desarrollo en general. Para ello fue fundamental el saneamiento en las cuentas públicas, que posibilitó ocupar el pensamiento en asuntos de más largo aliento, como el relevamiento y puesta al día de las funciones de la política fiscal, alineada con objetivos de desarrollo incluyente, una vez superado el periodo de crisis de los ochenta y el de estabilización y cuidado del corto plazo de los 90 y parte de los 2000. Asimismo, se evidencia una preocupación incipiente por la construcción de escenarios de futuro; muchos países de la región han desarrollado programas de mediano y largo plazo destinados a construir visiones de país deseables y compatibles con mejoras sostenidas en los indicadores sociales de carácter estratégico. Esta situación derivó en una revalorización de la planificación del desarrollo, algo que no se observaba en esta magnitud desde la década de los sesenta. En la sección siguiente presentamos algunas características de estos nuevos planes.

## **D. Estrategias y planes de desarrollo actuales en América Latina<sup>27</sup>**

Desde la segunda mitad de la década del 2000 varios países han venido replanteándose el papel de la planificación como herramienta para el desarrollo. La mejora en la gestión pública ha sido fundamental; la modernización de los procesos de planificación presupuestaria y gestión por resultados, el saneamiento de las finanzas del estado, la mayor transparencia del ejercicio fiscal, la eficiencia del gasto y rendición de cuentas, el mejoramiento de la ejecución del presupuesto y la disminución del coeficiente de la deuda pública, sumado al buen desempeño económico, han permitido a los países mirar más allá del corto plazo, volviendo a focalizar parte de su interés en la planificación económica y social.

La elevada desigualdad del ingreso, sumada a las divergencias territoriales y a la heterogeneidad productiva, son los desafíos más importantes que enfrenta la política pública en la región en la actualidad. Lo anterior contribuye a explicar por qué varios planes se centran en mejorar la distribución del ingreso, con el fin de materializar una mejora sustantiva en el bienestar de la población.

Un listado de los países que han incursionado en la planificación del desarrollo, que incluye planes a diez, quince o veinte años de plazo, se presenta en el cuadro 2 siguiente:

<sup>27</sup> Esta sección se nutre de Armijo, Marianela, 2011.

**CUADRO 2**  
**ESTRATEGIAS Y PLANES DE DESARROLLO, PAÍSES SELECCIONADOS**  
**DE AMÉRICA LATINA**

País	Plan/Estrategias/Lineamientos	Plazo
Brasil	Brasil 2022	2022
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien	2006-2011
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo. María Teresa Obregón Zamora	2011-2014
Chile	Agenda Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos	2010-2018
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo Visión Colombia	2006-2010 2019
Ecuador	Estrategia Nacional 2010/2025 Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013	2009-2013
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo	2010-2014
Guatemala	Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza	2032
México	Visión Nacional 2030 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	2030
Perú	Plan Perú 2021	2021
Panamá	Plan Nacional de Desarrollo	2014
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo "Un viaje de transformación hacia un país mejor"	2030
Uruguay	Plan de la Equidad Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 Plan de Desarrollo 2015	2007-2009 2030 2015
Venezuela (República Bolivariana de)	Plan de Desarrollo Económico y Social De la Nación. 2007-2013	2013

Fuente: Armijo, Marianela, 2011.

Si bien cada país ha construido su propia visión de futuro con herramientas y objetivos diferenciados, hay algunos hechos estilizados o denominadores comunes que se extraen de los programas nacionales, y que permiten vislumbrar hacia dónde se orientan los objetivos de los procesos de planificación en la actualidad. En este sentido, los grandes temas y características comunes de todos los planes analizados, han sido señalados en (Armijo, Marianela, 2011) y son los siguientes:

1. Los ODM constituyen un parámetro ordenador y orientador de los planes y programas de mediano-largo plazo; la nueva agenda de ODS representará una excelente oportunidad para renovar los compromisos y enmarcarlos en las diversas instancias de planificación nacional, subnacional y sectorial, así como fomentar la cooperación entre los países.
2. La mayoría de los países analizados establece metas sobre el crecimiento del PIB per cápita y de generación de empleos formales.
3. La presencia de un fuerte énfasis en la trilogía sobre la igualdad, la cohesión social y la superación de la pobreza. Son asuntos de carácter universal y recurrente, con matices en los objetivos y las variables utilizadas, según los países. Estas diferencias han sido no solamente cuantitativas, como era de esperar, dadas las dispares condiciones iniciales, sino también de carácter cualitativo.
  - En el caso de la pobreza, algunos países establecen metas específicas para los indicadores de pobreza y de indigencia, y en otros casos se llegó incluso a diferenciar las metas por la ubicación espacial de los actores (sectores urbanos y rurales).
  - Los indicadores y metas vinculados a la distribución del ingreso son en su mayoría establecidos a través de los coeficientes de Gini.

- Con relación a la cohesión social, los énfasis versan sobre los aspectos vinculados a pobreza, educación, salud, nutrición, vivienda, trabajo, y, trabajo y género.
- 4. La inclusión de metas de seguridad ciudadana, que refleja la preocupación de la población por los aspectos vinculados a la violencia y el delito.
- 5. La priorización del gasto en infraestructura pública, que se motiva en las importantes disminuciones y deficiencias de esta clase de inversión observada en las últimas décadas, lo que provocó un importante retraso y una brecha con respecto a otras regiones mundiales y a los propios requerimientos de Latinoamérica.
- 6. El establecimiento de metas de presión fiscal y de estructura tributaria, reconociendo la necesidad de incrementar los ingresos fiscales. Varios países establecen metas de nivel y de composición de los ingresos tributarios.
- 7. La revalorización del papel del Estado y la Administración Pública, en la que adquiere un papel sustancial la revalorización de la planificación como herramienta transformadora, y capaz de brindar racionalidad, integración y consistencia a las políticas públicas.
- 8. En la mayor parte de los planes nacionales que se han analizado se observa un discurso que plantea un cambio de paradigma que cuestiona la efectividad de las políticas aplicada hasta ahora, se propicia una gestión orientada a los resultados y vinculados al presupuesto y, se critican las soluciones cortoplacistas. Asimismo se promulga el involucramiento a la sociedad civil y a diversos actores en la realización de los planes.
- 9. Dentro de las principales críticas de los diagnósticos de los planes, están la incapacidad de los gobiernos para solucionar la pobreza de manera sostenida, la falta de competitividad para insertarse en la economía global, los problemas de seguridad ciudadana y la falta de credibilidad de la población.
- 10. Se reconoce que las fortalezas generadas en el manejo de la política fiscal y macroeconómica (menor inflación, crecimiento en el empleo, etc.), no son suficientes y hay consenso que para dar un salto hacia un desarrollo y /o solucionar problemas graves que afectan a su población, se requiere una planificación estratégica gubernamental que reconozca estos escenarios complejos. La gran mayoría de los países sitúa a la planificación de largo plazo y a estos instrumentos como herramientas que apoyen el logro de las aspiraciones por un mayor desarrollo o al menos ordenar de alguna manera las prioridades en materia social, económica, ambiental, etc.
- 11. En la mayor parte de los planes no se muestra el financiamiento de los proyectos prioritarios que aparecen vinculados a las metas comprometidas en el Plan.
- 12. Finalmente se debe remarcar que para todas las cuestiones planteadas por los planes nacionales, y destacadas en los puntos previos, se requiere de la intervención oportuna y eficiente del Estado, en este sentido Armijo (2012) plantea que *“la administración pública, a través del conjunto de sus organizaciones, recursos humanos y arreglos institucionales, constituye la locomotora de los cambios requeridos para acometer los objetivos estratégicos delineados en los planes de desarrollo”*.

En el cuadro 3 se presenta un resumen de las diferentes metas (en amarillo) establecidas por los diferentes programas de largo plazo, según los países:

**CUADRO 3**  
**INDICADORES DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y PAÍSES QUE DEFINEN METAS PARA ELLOS**

Área	Indicadores	Brasil	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Costa Rica	Chile	Colombia	EL Salvador	Ecuador	Guatemala	México	Honduras	Panamá	Perú	República Dominicana
Pobreza	Porcentaje de la población bajo la línea de la indigencia													
	Porcentaje de la población rural bajo la línea de indigencia													
	Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza													
	Porcentaje de la población rural bajo la línea de pobreza													
	Coefficiente de Gini													
Educación	Analfabetismo mayores de 15 años													
	Cobertura neta educación preescolar													
	Cobertura bruta educación primaria													
	Tasa de deserción primaria													
	Cobertura bruta educación secundaria													
	Cobertura bruta de educación superior													
	Tasa de alfabetismo de la población de 25 a 39 años													
	Gasto público en educación como % del PIB													
	Gasto público por alumno													
	Posición relativa del país en la prueba PISA													
	Acceso a la educación superior de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 como porcentaje del quintil 5													
	Salud	Esperanza de vida al nacer												
Mortalidad infantil (muertes por 1.000 nacidos vivos).														
Tasa de mortalidad menores de 5 años														
Tasa de mortalidad materna														
Gasto público en salud como % del PIB														
Porcentaje de la población urbana con acceso a servicios sanitarios (mejorados)														
Porcentaje de la población con acceso a fuentes de agua potable (mejoradas)														
Cobertura viviendas con electricidad														
Porcentaje de población con recolección y tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales														
Cobertura de parto institucional público														
Natalidad adolescente														
Nutrición	Porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso													
	Porcentaje de niños menores de 5 años con talla inferior a la normal													
	Tasa de sub- nutrición													
	Porcentaje de Lactantes alimentados exclusivamente al pecho durante los primeros 6 meses de vida.													
Trabajo	Tasa de desempleo abierto urbano de la población de 15 años y más													
	Porcentaje de la población ocupada en sectores de baja productividad													
	Tasa de desempleo juvenil													
	Tasa de desempleo de larga duración													
Trabajo y género	Promedio de ingreso laboral por hora mujeres/promedio de ingreso laboral por hora hombres													
	Tasa de ocupación femenina/ Tasa de ocupación masculina, población 15 años y más													

Cuadro 3 (conclusión)

Área	Indicadores	Brasil	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Costa Rica	Chile <sup>a</sup>	Colombia	EL Salvador	Ecuador	Guatemala	México	Honduras	Panamá	Perú	República Dominicana
Vivienda	Población que vive en tugurios													
Protección social	Población en edad de trabajar que realiza aportes previsionales													
	Gasto público social													
Seguridad	Incidencia de delitos													
Ciudadana	Tasa de homicidios													
	Mortalidad por accidentes de tránsito													
IDH	Índice de Desarrollo Humano													

Fuente: Marianela Armijo, 2011.

<sup>a</sup> Chile no cuenta con un Plan de desarrollo. Se han tomado las metas del documento de Programa de Gobierno 2010-2014 y de Modernización del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que es la Agenda del Gobierno actual.

## V. Reflexiones finales y desafíos de la planificación

---

En las diferentes etapas que ha recorrido la práctica de la planificación en la región se han observado contrastes importantes. Por ejemplo, mientras que durante los años cincuenta y sesenta, la regla general consistía en establecer objetivos estratégicos de corte más bien cualitativos (como forjar el desarrollo de la industria pesada), en los años setenta se viró hacia un uso amplio de modelos econométricos que permitían cuantificar ex-ante, los resultados por alcanzar, establecidos estos últimos como metas cuantitativas puntuales. La planificación fue criticada por provocar rigideces en la asignación de los recursos económicos, por lo que su utilización menguó considerablemente en los años ochenta y noventa, al calor de las reformas neoliberales. En contraste la planificación de corto plazo adquirió gran relevancia en los años noventa, propiciando avances en materia de eficiencia en los diferentes aspectos de la gestión pública, que han sido de mucha utilidad en el resurgir de la práctica de la planificación en la región<sup>28</sup>.

En la primera década del nuevo siglo, la planificación ha vuelto a presentarse de manera *sui generis*. Los planes y programas en vigencia muestran una convergencia de sus características del pasado, pero renovadas en función de la etapa que vive hoy el desarrollo de la región. Por un lado, se plantean aspectos cualitativos (como la mejora en el bienestar social, la necesidad de la sostenibilidad o cuestiones vinculadas a la seguridad ciudadana) y, al mismo tiempo, se establecen metas cuantitativas (crecimiento del PIB, disminución de la pobreza y de la desigualdad, etc.). Por otra parte, no se descuidan las lecciones de las décadas del ochenta y noventa; esto es, se le otorga prioridad al manejo de la gestión pública, particularmente al valor de unas finanzas públicas sanas, con esquemas de planificación plurianual del presupuesto. Otras novedades están en la participación de la ciudadanía en

---

<sup>28</sup> Dentro de estos logros, también correspondientes a la primera década del 2000, merecen destacarse: a) las reglas de equilibrio fiscal, que han permitido estabilidad financiera y reducción de deuda en la mayoría de los países de la región; b) el desarrollo de sistemas de gestión por resultados, orientados a brindar mejores bienes y servicios a la ciudadanía; c) la revalorización de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, consecuencia en parte de la mayor disponibilidad de recursos del sector público; y, d) el desarrollo del gobierno electrónico, lo cual facilita el acceso de los ciudadanos a trámites y servicios públicos, al tiempo que otorga una mayor transparencia y apertura de los datos gubernamentales.

la concepción y práctica del proceso de planificación, así como en la ampliación del horizonte planificador para incluir el largo plazo.

En el ejercicio de planificar el desarrollo conviene empezar con la construcción de visiones de país que expresan la aspiración de alcanzar metas en el largo plazo. Este proceso lleva un tiempo considerable y requiere de un amplio consenso ciudadano que le otorgue legitimidad. Los avances de la democracia en la región están posibilitando una cada vez mayor participación de los individuos en los quehaceres públicos. Por ejemplo, la descentralización permite en muchos casos que los individuos planteen los problemas propios de sus comunidades, y que ellos mismos elijan cómo solucionarlos. Un amplio consenso con organizaciones no gubernamentales, el sector privado, representantes de la sociedad civil, partidos políticos y Gobierno, puede derivar en una visión de país que se sustente más allá de un período gubernamental, para que se erija como una verdadera política de Estado, con una alta probabilidad de cumplimiento de las metas que se acuerden.

Los Objetivos de desarrollo del Milenio fueron un factor de impulso a la planificación en la década pasada, en la medida en que fueron compromisos asumidos por los países sobre un horizonte de mediano – largo plazo. La agenda de desarrollo post 2015 y los objetivos que acuerden los países (los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS), serán una nueva referencia esencial para darle contenido y orientación a las agendas nacionales y a la latinoamericana-caribeña. En el marco de la desaceleración económica y del comercio mundiales que se prevén para los próximos cinco años, la región debe plantearse una desaceleración del efecto de arrastre de China y otros socios importantes, lo que se puede trasladar a nuevos enfoques para fortalecer la integración y la cooperación regionales. El cambio estructural hacia el desarrollo sostenible no es un proceso de corto plazo; por eso la importancia de la evaluación permanente a lo largo del proceso.

Con el objetivo de abonar al debate sobre el papel de la planificación ante los desafíos actuales que plantea el camino al desarrollo, se mencionan a continuación dos áreas en las que esta herramienta puede usarse fructíferamente. En primer lugar se argumenta sobre la importancia del pensamiento regional en la planificación. Es decir, agregar el espacio continental en la planificación del desarrollo, que ya cuenta con las dimensiones nacional y subnacional, de modo de enriquecer el ejercicio en los tres espacios y robustecer la posibilidad de materialización de sus objetivos. Una externalidad positiva importante es la cooperación para la integración regional. En segundo término, planteamos la urgencia de avanzar en el pensamiento de futuro, mediante la reactivación de la herramienta de la prospectiva y su puesta a disposición de las entidades planificación.

## **A. La perspectiva regional en la planificación del desarrollo**

En la mayoría de los planes de desarrollo de los países de la región la dimensión internacional se encuentra ausente o poco considerada. Ello constituye una debilidad en las competencias nacionales, sectoriales o locales para la preparación de sus respectivos planes. El propósito de incorporar la dimensión de la integración y la cooperación regionales en el diseño y el monitoreo de planes, es considerar sus posibles efectos e impactos y mutua retroalimentación.

La Agenda de Desarrollo Post 2015 puede considerarse como principio articulador de agendas de desarrollo regional, nacionales y locales en América Latina y el Caribe. Adaptados a las realidades de los países, con prioridades y énfasis diversos, los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden funcionar como ejes articuladores de esas agendas de desarrollo de largo plazo y, de esa forma, contribuir a fortalecer la integración y la cooperación regional.

Para avanzar en lo anterior, se precisa de la creación y desarrollo de capacidades en materia de planificación con visión de integración regional. Para ello, resulta fundamental desarrollar y fortalecer el pensamiento regional y construir la imagen o visión de ALyC a la que se aspira a futuro. ALyC es una región diversa, con una historia común, afinidades culturales y de idioma, en un espacio físico determinado, formada por países y territorios, que no es la suma aritmética de ellos, sino un sistema complejo y dinámico. Por ello es necesario que los países sean capaces de construir, ponderar y resolver soluciones múltiples para desarrollar sentido de pertinencia sobre la base de dos ingredientes

fundamentales: la cooperación y la integración. Hace falta desarrollar capacidades y cuadros técnicos preparados ya no solamente con una visión nacional o subnacional, sino hemisférica, capaces de profundizar los procesos de planificación incorporándole las dimensiones de la integración y de la cooperación en el espacio regional.

**La cooperación regional en materia de planificación.** Si bien los países de América Latina y el Caribe no necesariamente comparten enfoques de desarrollo o metodologías de planificación, el intercambio de experiencias y la cooperación en materia de planificación es fructífero. Como apunta la CEPAL en el documento presentado en la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda para el desarrollo después de 2015 y Río+20, realizada en Bogotá, en marzo de 2013, se requiere un nuevo modelo de desarrollo basado en un cambio estructural para la igualdad y la sostenibilidad ambiental<sup>29</sup>. En ese ámbito, la planificación con visión regional puede ser un instrumento poderoso para el desarrollo de nuevos mecanismos de comercio justo, la transferencia de tecnología, el financiamiento y la cooperación Sur-Sur, al tiempo de fortalecer los mecanismos de participación social.

**La planificación para el desarrollo a escala latinoamericana y caribeña.** Entre los países de la región existen diferencias en sus sistemas políticos, ideología y métodos y prácticas para alcanzar el desarrollo. Hay coincidencia en las metas del desarrollo pero gran heterogeneidad en cómo lograrlas. Compartir una visión de futuro para el conjunto de la región sería de beneficio mutuo. En diversas áreas del desarrollo latinoamericano es conveniente el abordaje desde la dimensión regional, no sólo desde los planos nacionales o subnacionales, sino integrando las tres dimensiones simultáneamente. La planificación puede ser un instrumento útil para apoyar esos esfuerzos. Además, si los objetivos del desarrollo se articulan en torno al cierre de brechas, como lo plantea la CEPAL en *La Hora de la Igualdad* (CEPAL-Naciones Unidas, 2010) y *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL-Naciones Unidas, 2012c), es necesario adoptar una visión de largo plazo que la planificación tiene en sus raíces y su esencia.

Algunos ejemplos de los retos al desarrollo que podrían enfrentarse con mejores elementos y equipamiento si se lo hace desde la perspectiva regional y con una visión integracionista son: el cambio climático y la gestión de riesgo ante desastres naturales; la migración internacional; la seguridad ciudadana, la gobernabilidad; el desarrollo de la infraestructura económica y social: el comercio y la inserción en cadenas globales; la innovación y el desarrollo tecnológico: el desarrollo e integración transfronterizos, la estrategia frente a la inversión extranjera directa; entre otros.

**Prospectiva y visión de futuro: hacia una región más integrada.** La ausencia de una dimensión regional en el renacimiento de la planificación en América Latina y el Caribe tiene un correlato en los ejercicios de prospectiva que también están ganando interés en los gobiernos y otras entidades en la región. Sería útil incorporar en estos ejercicios de prospectiva la recreación de escenarios de mediano/largo plazo en los que no sólo aparezca la imagen deseada de país, sino además las formas de inserción en la región (integración) y en el resto del mundo (regionalismo abierto), así como la prospectiva de la región en su conjunto.

Los estudios sobre el futuro del mundo son casi todos elaborados por instituciones y gobiernos de países desarrollados. Todos muestran la relevancia de “pensar el futuro”, asunto muy complejo e incierto, pero imprescindible para labrar el desarrollo, lo que conduce a la necesidad de que la región piense también en construir su propio futuro. En la mayoría de estos estudios, desde fuera de la región, se piensa en el futuro de América Latina, como testigo y “tomador” de los acontecimientos mundiales, sin un papel de actor preponderante, en por lo menos la relevante tarea de la construcción de su propio futuro.

---

<sup>29</sup> Véase CEPAL, 2013.

## B. La visión de futuro y planificación de largo plazo

La prospectiva, si bien se encarga de explorar el futuro, aparece –como se mencionó al comienzo del trabajo- al inicio del ejercicio de la planificación del desarrollo. Es fundamental para verificar la pertinencia y la factibilidad de materializar las aspiraciones de la sociedad en el futuro y también contribuye a identificar los posibles caminos que es necesario recorrer en ese empeño. En la última década su uso se ha extendido en el mundo, y en América Latina ha cobrado relevancia principalmente en las instituciones académicas y de investigación. (Cuervo y CEPAL-ILPES, 2012).

El interés por valerse de visiones de largo plazo para orientar las decisiones de política pública se hace visible a través de la cantidad y diversidad de ejercicios de visión de futuro que han realizado al menos 12 gobiernos de otros tantos países de la región en el período reciente. No obstante, a diferencia de lo que ocurría en los años cincuenta, es notable la ausencia de una mirada de América Latina y el Caribe como conjunto.

Los contextos mundial, continental, nacional y local están, y continuarán estando, marcados por la incertidumbre. Las vías de salida a la crisis siguen siendo inciertas, así como siguen siendo desconocidos los nuevos equilibrios económicos globales que surgirán de ella. La dinámica del cambio climático y sus repercusiones mundiales y regionales alterarán los parámetros del crecimiento económico y del desarrollo.

El proceso de maduración democrática regional impondrá desafíos políticos y seguirá levantando renovadas demandas sociales. El ciclo de los mercados mundiales de recursos naturales continuará su movimiento y mantendrá vigente el desafío de realizar cambios estructurales y de atender a deudas ambientales acumuladas. Si bien estos desafíos interpelan al conjunto de la sociedad y de la economía, no se debe pasar por alto el papel que deberían desempeñar el Estado, la política pública y el ciclo de la gestión pública. Parece indispensable incorporar los aportes de la prospectiva, adaptarlos y desarrollarlos para contribuir a la elaboración de respuestas adecuadas al desafío de crear condiciones para una gobernanza multiescalar y pluridimensional del desarrollo.

El momento histórico que vive la humanidad es particularmente propicio para avanzar en el pensamiento sobre el futuro. El mundo enfrenta el reto global de transitar hacia una recuperación sostenida y sostenible después de más de cinco años de crisis. En América Latina y el Caribe se encaran estos desafíos globales, a los que se suman otros de larga data propios de la región, que en la CEPAL agrupamos en torno a la igualdad, en sus muy diversas dimensiones y manifestaciones. Los países han emergido de un modelo concentrador, acentuado en los años noventa, han ordenado sus desequilibrios macroeconómicos, han disfrutado del auge de los recursos naturales, pero sin transformar estructuralmente sus aparatos productivos, y hoy enfrentan hoy un escenario mundial ralentizado, lo que, de nuevo, los lleva a replantear sus estrategias de desarrollo.

El viento de cola de los años 2000 sopla menos, las exportaciones se desaceleran y surgen preguntas clave: cuáles son los nuevos motores del crecimiento? Es el consumo? como ha sido en el pasado reciente, con las consecuencias nocivas sobre sostenibilidad ambiental? O es la formación de capital fijo?, alentada por la continuidad de la recuperación de la inversión pública? Acaso una renovada integración regional es la fórmula para dinamizar la demanda externa? O entramos a una fase en la que los componentes de la demanda impulsan por igual el moderado crecimiento previsto. Nadie tiene la respuesta; priman la velocidad del cambio del entorno y la incertidumbre. Y precisamente, la incertidumbre sobre el futuro motiva una reflexión y un esfuerzo reforzado sobre su construcción.

La manera en que se afronten estos, y otros desafíos, marcarán el derrotero que atravesarán nuestros países en los próximos decenios, y signarán, en mayor o menor medida, el grado de éxito conseguido en alcanzar el desarrollo sostenible. La planificación, habiendo aprendido de las virtudes y fallas de su pasado, tiene mucho que aportar en todo este proceso, y ya lo está haciendo.

## Bibliografía

---

- Armijo, Marianela (2011), *Planes Nacionales de Desarrollo en América Latina*, CEPAL-ILPES.
- Bielschowsky, Ricardo (2010), *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores y CEPAL.
- Bitar, Sergio (2014), *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*, CEPAL-ILPES.
- CEPAL (2013), «Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post- 2015 y Río+20».
- CEPAL y IDEA (2013), *Construyendo Visiones de País por medio del Diálogo Social*.
- CEPAL-ILPES (2013a), «Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Regreso al Futuro. informe de los Diálogos Ministeriales de Planificación».
- \_\_\_\_\_(2013b), *Prospectiva y Desarrollo: El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*.
- \_\_\_\_\_(2013c), «Planificación para el desarrollo y la integración regional - Propuesta estratégica de mediano plazo para la cooperación del ILPES con los países de América Latina y el Caribe».
- \_\_\_\_\_(2012), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2012*, Documentos de proyectos, , Santiago, ILPES.
- \_\_\_\_\_(2011), *Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*.
- \_\_\_\_\_(1982), *El Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe: documento presentado en la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe*, Guatemala, C.A., 6-9 Noviembre, 1980, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- CEPAL-Naciones Unidas (2012a), *Panorama social de América Latina, 2011*, Panorama Social de América Latina, , Santiago, CEPAL, 2012.
- \_\_\_\_\_(2012b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2012: Las políticas ante las adversidades de la economía internacional*, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, , Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2012c), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL*, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2012d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012: crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL*, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(1998), *Cincuenta Años de Pensamiento en la Cepal: Textos Seleccionados*, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_(1990), *Transformación productiva con equidad*, CEPAL.

- \_\_\_\_ (2013), «CEPALSTAT», [en línea] <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>> [fecha de consulta: 19 de julio de 2013].
- Cuervo, Luis Mauricio y CEPAL-ILPES (2012), «Prospectiva económica», Gestión Pública.
- De Mattos, Carlos (1987), «Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina», *Revista de la CEPAL*.
- European Union Institute for Security Studies (2012), «Global trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World».
- Garnier Leonardo (2000), *Función de coordinación de planes y políticas*, CEPAL-ILPES.
- Leiva Lavalle, Jorge (2010), *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*, Textos para Discussão - CEPAL/IPEA, , Brasília, CEPAL-ILPES.
- Martín, Juan (2005), *Funciones básicas de la planificación económica y social*, CEPAL-ILPES.
- Máttar, Jorge y Martner, Ricardo (2012), *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe: textos seleccionados del ILPES (1962-1972)*, Mexico, DF, Naciones Unidas, CEPAL, Sede Subregional.
- McKinsey Global institute (2011), «Beyond Korean Style: shaping a new growth formula».
- Medina Vázquez, Javier (2014), *Publicación en proceso de edición*, Santiago.
- Montevideo - Oxford Database (2013), «The Montevideo-Oxford Latin America Economic History Database», [en línea] <<http://moxlad.fcs.edu.uy/>> [fecha de consulta: 11 de julio de 2013].
- National Intelligence Council (2012), «Global Trends 2030: Alternative Worlds».
- Ocampo, José Antonio y CEPAL-ILPES (2012), «La historia y los retos del desarrollo latinoamericano», *Santiago de Chile: CEPAL*.
- Perrotti, Daniel E. y Sánchez, Ricardo J. (2011), *La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe*, CEPAL-Naciones Unidas.
- Pinto, Aníbal (1976), «Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina», *Revista de la CEPAL*.
- Rolando Franco (2013), *La Invención del ILPES*, CEPAL-ILPES.
- Solow, Robert (1956), «A Contribution to the Theory of Economic Growth», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, No. 1.
- Sunkel, Osvaldo (1991), *El Desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica.
- The Millenium Project (2012), «Latinoamerica 2030».
- United Nations (2013), «A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development, The report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda».
- Vercesi, Alberto J. (1999), «La doctrina y la política económica del desarrollismo en Argentina».
- Williamson, John (1990), «What Washington means by policy reform», *Latin American adjustment: how much has happened*, vol. 7.
- World Bank (2012), «China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society».



**Serie**

**CEPAL**

**Gestión Pública**

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

80. La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe, tendencias y desafíos, Jorge Máttar y Daniel Perrotti (LC/L.3836; LC/IP/L.334), 2014.
79. Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Alejandra Naser y Gastón Concha (LC/L.3794, LC/IP/L.332), 2014.
78. Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina, Sergio Bitar (LC/L.3681; LC/IP/L.328) 2013.
77. Coordinación de funciones y recursos entre la nación y las provincias en un ambiente de modernización de las gestiones públicas en la Argentina, Roberto A. Martirene (LC/L.3594), 2013.
76. Prospectiva económica: una primera aproximación al estado del arte, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.3485; LC/IP/L.315), 2012.
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. Eficiencia 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.

GESTIÓN  
PÚBLICA

GESTIÓN  
PÚBLICA

**GESTIÓN PÚBLICA**



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)