

ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA PLANEACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Víctor Ramírez Navarro

María Fernanda Ramírez Navarro

lagosmafer@yahoo.com.mx

Universidad de Guadalajara

Resumen: el presente artículo muestra un resumen de la planeación en América Latina, explicando y demostrando la gran problemática que se presenta hoy en día por la falta de consideración desde antaño en todos los países de América Latina. También se analiza el marco internacional de la Planeación como parte del desarrollo de una nación.

Palabras clave: planeación, desarrollo, planes, economía.

Es indudable que la planeación en América Latina requiere un análisis desglosado y crítico para entender la necesidad que las Naciones de esta parte del Continente requiere para poder generar su desarrollo; por ello nuestro análisis comienza a partir de la década de los años 50, la mayoría de los países de América Latina muestran los síntomas de una grave crisis económica, crisis debida a su peculiar conformación dependiente y periférica.(1)

Las manifestaciones de esta crisis, se empiezan a sentir en los años 30, respondiendo al "impasse" general del sistema capitalista. La modernización de los sistemas de explotación y dominación en América Latina ocasionan la incorporación de grandes masas a los aparatos productivos nacionales, así como en el terreno superestructural el ascenso de gobiernos populistas; (2) Cárdenas en México, Perón en Argentina, Getulio Vargas en Brasil, Ibáñez en Chile.

Al interior de estos sistemas duales las condiciones y desajustes se vuelven feroces: Tasas de crecimiento económico no superiores al 1.5 por ciento anual, altas tasas de crecimiento de la población; desajustes en las balanzas comerciales y de pagos; inflación; déficits presupuestarios; estancamiento o baja producción en el sector agropecuario; altas tasas de analfabetismo y mortalidad infantil; paralizada y desigual distribución del ingreso; altas tasas de desempleo; etc. Esta situación sólo se mejora temporalmente con la Segunda Guerra Mundial que provocó en las economías latinoamericanas una breve bonanza entre 1942 y 1951 al igual que la guerra de Corea.

La reorganización del aparato político y económico empieza a madurar en los círculos intelectuales y en los organismos de poder; se recrudecen las condiciones de violencia y represión en América Latina, los antiguos regímenes populistas se vienen abajo, a

finales de los 50 estalla la Revolución Cubana, para entrar en los 60 en un período de consolidación y avance.

En este ambiente de reforma y modernización “el rol de la Revolución Cubana fue sin lugar a dudas el contribuir como un factor importante para acelerar y definir dicha actitud de reorganización económica), puesto que, tarde o temprano las demandas de mejores condiciones de vida y el derecho de una participación más justa en el reparte de los frutos del desarrollo y en el poder conducirían a poner en jaque diversos gobiernos del continente, ante la actitud negligente de los grupos en el poder y ante la situación cada vez más miserable en que se debatían millones de personas. (3)

El primer paso internacional, que plantea a la planificación como estrategia general para superar el subdesarrollo es la llamada Alianza para el Progreso (Alpro), fue propuesta por el Presidente Norteamericano John F. Kennedy, quien el 13 de marzo de 1961 hace un llamado a los pueblos del Continente para constituir una Alianza para el Progreso “a fin de satisfacer las necesidades de los pueblos de América”. (4)

Asimismo, Kennedy propuso que los Estados Unidos aportarían los recursos suficientes para el programa de desarrollo. Con este espíritu, en agosto de 1961 en la Reunión Interamericana de Punta del Este se aprobaron dos documentos importantes llamados “Declaración de los Pueblos de América” y “Carta de Punta del Este”. En la Declaración se acuerda constituir la “Alianza para el Progreso”, inspirada en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Operación Panamericana y en el Acta de Bogotá, comprometiéndose los integrantes de la ALPRO a “perfeccionar y fortalecer las instituciones democráticas...., acelerar el desarrollo económico y social, impulsar la reforma agraria, asegurar a los trabajadores retribución justa, extender la educación, reformar el sistema tributario, mantener una política monetaria y fiscal que defienda a las mayorías, dar solución a la fluctuación de precios de los productos de exportación, así como acelerar la integración de la América Latina”.

Las guías teóricas y prácticas fueron aportadas por CEPAL a través de diversas publicaciones, conferencia y seminarios. Dicho organismo, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creado en 1959, la Secretaría de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (SIAP) reformado pocos años más tarde con el nombre de Comité Interamericano y Social (CIES) y otras instituciones financieras norteamericanas, se preocuparía por la organización y el establecimiento de sistemas de planificación en distintos países del continente, además de evaluar planes, recomendar la asistencia técnica extranjera, evaluar la situación económica de cada país y estimar el monto de préstamos necesarios para llevar a cabo determinados proyectos. (5)

En la Carta de Punta del Este se establecieron los objetivos, los principios básicos y los medios de acción de la Alianza. Se fijó como meta principal la aceleración del desarrollo económico y la elevación de los niveles de vida.

Es innegable que en la Conferencia de Punta del Este “los grupos de poder de Estados Unidos y América Latina reconocen la necesidad de racionalizar mejor los procesos de toma de decisiones y de inversión y de llevar a cabo ciertos cambios con el fin de modernizar algunas estructuras insuficientes o problemáticas; para lo cual, uno de los instrumentos fundamentales sería la planificación”; pero en todo este

espíritu “admitir la significación de tales medidas es mucho más fácil que comprobar su viabilidad y que aceptar los procedimientos y en general el régimen de organización de la Alianza”. (6)

Si bien es cierto, que la ALPRO influyó para que algunos países de América planifiquen su desarrollo y elaboren programas nacionales, es necesario observar el tipo de planes y el contenido que presentan, para de esta forma revelar el alcance real y el encubrimiento ideológico (7) que supone ALPRO y los planes que fomentó sin negar al tiempo los avances y logros de la misma.

Respecto a su organización, ésta se subordinaba a la Organización de Estados Americanos (OEA) y directa o indirectamente a los Estados Unidos. Los procedimientos se orientan más a la tutela del interés norteamericano que a la ayuda y cooperación mutua.

El financiamiento externo de los países firmantes quedaba sujeto a la aprobación y vigilancia del llamado Comité de los Nueve, lo cual, sujeta las orientaciones en política económica y social a un órgano externo a la inherente soberanía de que revisten los Estados firmantes. (8)

Cierto es que este estatuto jurídico no condiciona las soberanías, pero de hecho operan como medio de presión al no otorgarse dicho financiamiento a los países solicitantes si no se ajustaban al procedimiento y requisitos impuestos.

En realidad, existe cierto consenso acerca de los diversos problemas y defectos que adolecen los planes de desarrollo popularizados en la región desde las décadas 50 y 60's. A los factores externos, la inestabilidad política y el “espontaneismo” o falta de coordinación en la formulación de políticas y legislaciones sectoriales por parte de los gobiernos centrales y sus distintos departamentos, se agregan deficiencias propias de las técnicas de planificación, ya sea por su carácter excesivamente tecnocrático, ya sea por su rigidez e inadecuación al proceso de cambio de las fuerzas sociales y productivas. Pero además de estos factores objetivos, los planes pasaron también a considerarse como antitéticos del modelo de economía de mercado propugnado en la actualidad por vastos sectores de interés y opinión en América Latina, quizás porque la planificación englobada y representaba el propósito y los instrumentos para corregir, o sea, alterar las deficiencias observadas en ese modelo desde una óptica diferente (9).

La carencia de planes formulados y la ambigüedad que presentaron, condicionó en buena parte esta intención de planificar el desarrollo, que por otra parte, no tenía el propósito de llevar a cabo reformas estructurales en lo económico o político para incorporar seriamente a la sociedad en un proceso de planeación democrático; que dadas las condiciones dependientes en que estos países se inscribían, revertiría en contra del principal promotor de la ALPRO. (10)

La propuesta de planificar el desarrollo y los intentos llevados a cabo a partir de la ALPRO sólo permitió la generación de una planeación burocrática y no el resultado de un cambio profundo en las estructuras sociales. (11)

La ALPRO dentro de su espíritu integracionista condicionó en buena medida el desarrollo futuro de sistemas de cooperación genuinamente latinoamericanos, que por otra parte han tenido resultados; es el caso del Mercado Común Centroamericano, del Pacto Andino y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALLC).

Dentro de las anteriores consideraciones, es necesario destacar los logros que permitió al ALPRO; en primer lugar “el resultado de la aceptación, en Punta del Este, del Programa de Alianza para el Progreso, se pusieron de moda, entre funcionarios y miembros del Sector Privado, los conceptos de reforma agraria, fiscal y de planeación económica” (12) y esta “moda”, más que un artificial convencionalismo social, reflejó las contradicciones y requerimientos que las sociedades latinoamericanas planteaban en su desarrollo. (13)

“Aunque permitió a corto plazo captar mayores recursos financieros elevando las tasas de inversión, promovió algunas reformas institucionales y auxilió en problemas críticos como salud, vivienda, educación, etc; en general la política económica de los Estados latinoamericanos fueron fracasos” lo mismo sucedió en Chile que en Brasil, Argentina, Perú y Cuba; en algunos países, el precio que sus mandatarios pagaron por su ingenuidad económica fue perder el poder como presultado de las presiones de los grupos políticos más reaccionarios, como fue el caso de Argentina y de Brasil. En el caso de Cuba, las políticas de estabilización agudizaron el descontento popular que facilitó el establecimiento de un régimen genuinamente revolucionario. En México, el precio fue prolongar innecesariamente el estancamiento económico y reducir artificialmente la tasa de crecimiento del ingreso real. (14)

Por otra parte, la ALPRO provocó el establecimiento de sistemas de información y estadística, renovó los esfuerzos teóricos por comprender la economía y la sociedad de manera global y también logró parciales triunfos en la mejoría de condiciones sociales, pero no es menos cierto, que esos aportes fueron oscurecidos por el acentuado formulismo y creciente irrealidad que sea planificación guardaba en el curso de las decisiones que provenían de los distintos Estados”. (15)

A partir de toda esta “moda” y con vista a dotar de planificadores de carrera, se crea el Instituto Latinoamericano de Planificación (ILPES), en 1962 y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (16)

2.- El Orden Local. (17)

Las Condiciones.

En este orden los intentos por planificar el desarrollo datan de los años 30, coincidiendo no de manera “providencial” con la crisis económica de esos años.

Es necesario anotar que en este período se dan los esfuerzos institucionales, aunque es posible enmarcar proyectos de carácter político anteriores que fueron serios intentos en este sentido. (18)

La crisis del sistema capitalista que asola a los países de América Latina obliga a sus gobiernos a la búsqueda de soluciones, que van desde el apoyo a la industria

mediante la formación del sector de bienes de capital, el fortalecimiento de los grupos empresariales, hasta culminar con los procesos masivos de sustitución de importaciones, acción concomitante a la formación de un sector paraestatal para el auxilio en estas tareas al sector central de gobierno.

Los Órganos. (19)

En 1935 en Bolivia se crea la Comisión Nacional de Coordinación y Planificación; en Chile, atribuyendo al Estado el papel de generador principal de las industrias básicas como la siderurgia, el petróleo y la electricidad, se crea la Corporación de Fomento a la Producción.

En 1954, Guatemala constituye su Consejo Nacional de Planificación Económica; Colombia en 1951 crea la Oficina Central de Planificación; Nicaragua en 1952 establece la Oficina de Planificación; en 1954 Ecuador fija el Consejo Nacional para la Planificación y Coordinación Económica; en 1965 Brasil constituye el Consejo de Desarrollo y en 1958 al filo de la ALPRO, Venezuela crea la Oficina Central de Planificación y Coordinación.

Como se puede apreciar de sus mismos nombres, el estatuto orgánico administrativo es variado y obedece, más que a establecer procesos de planificación nacionales, a crear funciones de apoyo para la formulación y evaluación de proyectos y fuentes de inversión y financiamiento y nunca como organismos normativos, resolutivos o decisorios.

A partir del ALPRO la mayoría de los países del continente establecen sistemas de planificación de carácter sectorial y regional, se multiplican los organismos de planificación.

En 1961 Ecuador establece la Junta Nacional de Planificación y Coordinación; en 1962 Perú crea el Instituto Nacional de Planificación; en 1963 Bolivia crea el Consejo Nacional de Desarrollo Económico Social; el mismo año en Brasil el Ministerio de Planificación y Coordinación Económica; igualmente en Colombia el Departamento Administrativo de Planeación; en Costa Rica el Ministerio de Planificación; en 1964 Chile constituye su Oficina de Planificación Nacional y en 1966 Argentina hace lo propio con el Consejo Nacional de Desarrollo.

Dentro del enfoque regional (20) en Brasil se crea la Superintendencia de Desarrollo del Valle del Río San Francisco, más tarde el Departamento Nacional de Trabajos contra la Sequía, en 1967 la Superintendencia de Desarrollo del Amazonas y algunas Comisiones Interestatales.

En Colombia, se establece la Corporación Autónoma del Valle del Cauca en 1954; en 1960 se crea la Corporación del Valle del Magdalena; en 1961 la Corporación de la Sabana de Bogotá; en 1967 la Corporación del Quindío y en 1968 la Corporación del Choco.

En Argentina en el año de 1962 se crea la Corporación del Valle con miras a colonizar algunos territorios y en 1966 la Corporación del Río Dulce con fines de promoción agroindustrial.

En 1952 Chile establece una regionalización (21) por medio de la Corporación de Fomento; en 1955 se elabora el Plan de Desarrollo del Valle del Nuble y la Junta de Adelanto de Arica en 1959; en 1967 se fija una nueva regionalización, que servirá de base para crear oficinas regionales de planificación (ORPLAN). Bajo el Gobierno de Unidad Popular y en la óptica racionalizadora a que encaminaba Salvador Allende, se constituyen algunos planes de desarrollo regional a mediano plazo (1971- 1976), el 11 de septiembre de 1973 el genocidio y la violencia instauran un régimen militar, marcando otra orientación en la política económica y social de Chile, "el sistema de planificación queda restringido a niveles mínimos... el Estado restringe sus actividades... se trata en cierto modo de permitir un proceso concentrador por el cual se puedan establecer condiciones monopólicas u oligopólicas en diversos sectores de la economía sin contemplar el impacto social negativo". (22)

Perú, crea Oficinas Regionales de Planificación al igual que en Chile, respondiendo a una estrategia de planificación que data de 1968 y 1972.

Cuba: un caso especial.

Desde el triunfo de la Revolución Cubana en 1959, un país de América Latina se escinde de todo un modelo de "desarrollo", a partir de una transformación en su estructura jurídico - política.

La propiedad de los medios productivos pasa a formar parte del Estado, en la consecución de un Estado Socialista.

La racionalidad respecto a las esferas de la producción, distribución y consumo de los bienes, es pretendida por medio de los planes quinquenales, que a ejemplo ruso, Cuba experimenta.

Los Logros.

Es probable que el logro mayor que tuvo la planeación en esta década fue la de formar cuadros burocráticos más que éxitos concretos en el terreno socioeconómico o en la racionalización de sus procesos.

Los esfuerzos institucionales en este sentido, fueron condicionados por el desenvolvimiento del capitalismo tardío en América Latina. Los planes formulados y aprobados por los gobiernos, respondieron a facilitar el desarrollo del sistema en el marco institucional a que nos referimos.

Es revelador y sintomático que son escasos los esfuerzos de planeación global o nacional – en la consideración de todas las áreas de la economía y de la sociedad, o en una materia específica dentro de la totalidad espacial que supone un Estado- que se dan en América Latina, responden más bien, a racionalizar los elementos para el

desarrollo capitalista o para romper las barreras que sujetaban dicho desarrollo o que lo hacía peligrar.

Para explicar lo anterior es necesario recordar el papel del Estado en el proceso de industrialización, fase específica del desarrollo capitalista.

Generalmente las áreas en que el Estado –en una sociedad capitalista- es especialmente activo, son las siguientes:

- a) La creación de condiciones materiales generales de producción (la infraestructura).
- b) La determinación y protección del sistema legal general.
- c) La regulación del conflicto entre trabajo asalariado y capital.
- d) La protección del capital nacional total y su expansión en el mercado capitalista mundial (23).

La participación en estas áreas económicas se resume en aquellas no rentables, aquellas que se manejan a modo de tutela, fomento o de subsidio a la actividad privada, o a solucionar problemas sociales, que de otro modo atentan contra la estabilidad y permanencia del sistema. En este sentido las acciones en materia de vivienda, salubridad y asistencia social adquieren especial significación tanto en términos de legitimación política como de reproducción del sistema social global.

Los planes que se han elaborado en América Latina se han dado bajo enfoques regionales o sectoriales, algunos considerando el conjunto de los sectores de la economía, los más versando sobre aspectos específicos.

Es claro que ninguno de los intentos por planificar el desarrollo cuestiona la validez misma del sistema capitalista o de la “economía de mercado”, y mucho menos pretendieron introducir cambios substanciales en sistema social; más bien fueron intentos tendientes a mejorar, dirigir o encauzar el “desarrollo” o para decirlo más concretamente el crecimiento del producto social. Eduardo White señala que “la idea de planificación se apoyaba en gran medida en la generalizada convicción acerca de la capacidad de realización del Estado en el curso del desarrollo. Por lo tanto, los planes de desarrollo sirvieron para justificar o enmarcar (pero no necesariamente para encauzar) el creciente proceso de penetración del Estado en las economías nacionales”.

Cabe ahora preguntarnos sobre la importancia que ha tenido la planeación en América Latina. “Descontinuados, archivados, simplemente incompletos o bien convertidos en un elemento puramente decorativo y literario, son pocos los casos en que los planes de desarrollo inspiran, actualmente, respetabilidad y confianza (como consecuencia del cambio de condiciones en América Latina).... La incertidumbre por la falta de control sobre variables y factores externos cada vez más importantes en el diseño de políticas nacionales, se agrega en América Latina, en los últimos tiempos, un serio replanteo acerca del papel del Estado en la economía; y en particular en el proceso de desarrollo industrial”.

“La desilusión con el fracaso de varios esquemas reformistas y el colapso de regímenes políticos democráticos con fuerte contenido social, provocaron confusión y desaliento en los partidarios de un papel predominante del Estado en la dirección de las economías.

En lo que respecta al vasto sistema de legislación desplegada sobre todo en los años 70's, se advirtieron graves fallas de organización, coordinación y mecanismos de aplicación. En algunos países, la abundante producción de normas y reglamentos desborda la capacidad de administración y ejecución existente en los gobiernos. En otros, la relativa radicalización de ciertas reformas dio lugar a una marcada oposición de grupos de intereses afectados por las mismas, que no pueden ser absorbida por la débil estructura de los sistemas políticos. Sea como fuere, en muchos casos del proceso de intervencionismo estatal, pareció llegar en los últimos años a un punto de saturación, y palabras como “desburocratización”, “desregulación”, “subsidiariedad” y otras, pasaron a formar parte frecuente del léxico de los gobiernos y de las opiniones públicas. (24)

Bajo esta consideración los procesos de racionalización estatales no todos han sido fracasos, han sido elementos para mantener las condiciones de permanencia y reproducción de un sistema específico de relaciones sociales y justificar por otra parte la creciente intervención estatal.

Pese a los avances en la industrialización de los países, la incipiente consolidación de los mercados internos y una mejoría en las condiciones de vida de grandes sectores de la población, en términos absolutos y de largo plazo, las tasas de crecimiento en América Latina no parecen reflejar grandes logros en lo cuantitativo gracias a estos sistemas de planificación; cualitativamente la desigual distribución del ingreso, las masas crecientes de hambrientos y desposeídos sujetas a gobiernos autocráticos y fascistas, no parece indicar que América Latina ha localizado la ruta del bienestar y el desarrollo.

Citas Bibliográficas:

1. Existe una extensa bibliografía sobre el tema, particularmente: - Cardoso y Faletto, Dependencia y Desarrollo en América, Editorial Siglo XXI, México 1965.
2. Gino Germani, Torcuato S. di Tella, Octavio Ianni. Populismo y Contradicciones de clase en Latinoamérica. Serie popular Era, México 1973.
3. Rigoberto García, El Proceso de Planificación Latinoamericana, SIAP, Volumen XI, página 44, México 1977.
4. Citado por Alonso Aguilar, Problemas Estructurales de Subdesarrollo. Editorial UNAM, página 32, 1971.
5. Rigoberto García, Op. Cit. Página 8.
6. Ibid.
7. Se usa el término en el sentido de representación acrítica y acientífica de la realidad.
8. Algo similar ocurrió hace poco en México respecto a las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional.
9. Eduardo White. Planificación y Liberalismo Económico. Congreso Internacional de Derecho Económico. Enep- Acatlán, México 1981.
10. Obviamente dirigidas a suprimir dicha dependencia de los E.U.
11. Véase la burocracia que generan Colombia, Perú, Haití, Bolivia, Uruguay, Paraguay, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Panamá, que aceptaron la ayuda de técnicos y formaron Comisiones de Planificación.

12. Horacio Flores de la Peña. Problemas de Planeación y Desarrollo. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Ed. Siglo XXI, página 78, México 1976.
13. En suma eran la expresión de las lógicas antagónicas que se disputan el campo en la sociedad capitalista, que al tiempo permite que los márgenes de lucha social de las fuerzas productivas y a la incorporación de medidas que muestran esta lógica antagónica –la aceptación de medidas para controlar el mercado, la especulación y acaparamiento individual y monopólico-, mostrando la irracionalidad del sistema- su antitético es precisamente la planeación o racionalidad aún dentro del sistema capitalista.
14. Horacio Flores de la Peña. Problemas de Planeación y Desarrollo. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Ed. Siglo XXI, página 78, México 1976.
15. Horacio Flores de la Peña. Problemas de Planeación y Desarrollo. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Ed. Siglo XXI, página 78, México 1976.
16. Las ediciones del ILPES han sido publicadas en México por la Casa Editorial Siglo XXI y las de Cepal por sí misma.
17. Dejemos de lado lo concerniente a México, porque se verá con amplitud en el capítulo siguiente.
18. Es el caso de México Post-revolucionario. Ver capítulo siguiente.
19. La información de esta parte del capítulo se basa en las publicaciones de CEPAL y Rigoberto García (Op. Cit).
20. No hay criterio general para la división regional. Conjunten elementos históricos, económicos, geográficos, políticos, sociales, etc.
21. Heinrich Sassenfeld. Experiencias en el Ámbito de la Política y la Planificación Regionales. (el caso Chileno) SIAP No. 46, 1978.
22. R. García, op.cit. página 18.
23. Eltmar Altvater. Cuadernos Políticos No. 9, página 12.
24. White, op. cit.