

TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA

LC/BRS/R.237

5

Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina

Jorge Leiva Lavalle



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea

Índice

PRESENTACIÓN	
PRIMERA PARTE	9
1 EL DESPLIEGUE DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DESPUÉS DE LA II GUERRA MUNDIAL – UNA VISIÓN DE CONJUNTO	9
1.1 LAS CONDICIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES	10
1.2 PROTAGONISMO DEL ESTADO	12
1.3 EL SURGIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL	13
1.4 LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y SUS OBSTÁCULOS	15
2 LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA – PRIMERA PARTE 1958-1978	18
2.1 EL MARCO INSTITUCIONAL Y EL PLAN DE 1962	18
2.2 EL DESPLIEGUE DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y EL ENFOQUE DE PROYECTOS	19
2.3 PLANIFICACIÓN ENFOCADA EN LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS	21
2.4 VIRTUDES Y DEFECTOS	22
3 LA PLANIFICACIÓN EN CHILE – PRIMERA PARTE 1950-1973	24
3.1 LOS ORÍGENES DE LA PLANIFICACIÓN EN CHILE	24
3.2 EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO 1961-1970 Y LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL	26
3.3 LA PLANIFICACIÓN EN LOS AÑOS 1970	28
4 LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA – PRIMERA PARTE 1960-1980	31
4.1 ENTORNO SOCIO-ECONÓMICO PREVALECIENTE EL PERIODO 1960-1980	31
4.2 INSTITUCIONALIDAD RESPONSABLE DE LA PLANIFICACIÓN	32
4.3 DESCRIPCIÓN DE LOS PLANES APROBADOS	34
4.4 CAMBIOS INSTITUCIONALES	35
5 LA PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA – PRIMERA PARTE 1960-1980	37
5.1 PLANIFICACIÓN E INDUSTRIALIZACIÓN	37
5.2 LOS COMIENZOS DE LA PLANIFICACIÓN Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1965-1969	38
5.3 LA POLÍTICA ECONÓMICA A PARTIR DE 1966 Y EL PLAN 1970 -1974	40
5.4 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SEGURIDAD 1971 -1975	43
5.5 EL “PACTO SOCIAL” Y LA NUEVA IRRUPCIÓN MILITAR	44

6	LA PLANIFICACIÓN EN MÉXICO – PRIMERA PARTE 1950-1980.....	46
6.1	CONTEXTO POLÍTICO Y DESARROLLO	46
6.2	LAS INSTITUCIONES Y LOS PLANES 1953-1969	48
6.3	PLANIFICACIÓN EN MÉXICO DE LOS AÑOS 1970.....	49
	SEGUNDA PARTE	52
1	EL REPLIEGUE DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DURANTE EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX – VISIÓN DE CONJUNTO	52
1.1	EL ROL DEL ESTADO	53
1.2	LA INDUSTRIALIZACIÓN	54
1.3	LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA	54
1.4	LAS NUEVAS CONCEPCIONES	55
1.5	LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA	56
1.6	LA CONDICIONALIDAD DEL FMI.....	57
1.7	LAS POLÍTICAS DEL CONSENSO DE WASHINGTON.....	58
1.8	AVANCES Y CUESTIONAMIENTOS DE LAS REFORMAS.....	59
2	LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA – 1978-2000	61
2.1	LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA	62
2.2	LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LOS AÑOS 1990.....	63
2.3	EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO	65
3	LA PLANIFICACIÓN EN CHILE – 1973-2000.....	69
3.1	EL ENTORNO POLÍTICO Y ECONÓMICO.....	69
3.2	LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL BAJO EL RÉGIMEN MILITAR.....	71
3.3	LAS REFORMAS INSTITUCIONALES	71
3.4	POLÍTICAS SOCIALES	73
3.5	LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN	74
3.6	EL ROL DEL MINISTERIO DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA	74
4	LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA – 1980-1999	77
4.1	ENTORNO ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL PERIODO 1980-1999	77
4.2	LA INSTITUCIONALIDAD RESPONSABLE DE LA PLANIFICACIÓN	79
4.3	DESCRIPCIÓN DE LOS PLANES APROBADOS	81
5	LA PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA – 1980-2000	83
5.1	LA CRISIS DE LA DEUDA	83
5.2	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1987-1991	85
5.3	EL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA EN LA SEGUNDA MITAD DE LOS AÑOS 1980	87
5.4	EL RÉGIMEN DE CONVERTIBILIDAD.....	88
6	LA PLANIFICACIÓN EN MÉXICO – 1982-2000	93
6.1	LA CRISIS DE 1982 Y LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	93
6.2	DESREGULACIÓN ECONÓMICA.....	94

6.3	EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON EE.UU	97
6.4	LA LEY DE COMPETENCIA Y LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.....	98
	TERCERA PARTE	100
1	LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DURANTE EL ÚLTIMO DECENIO Y SUS PERSPECTIVAS - VISIÓN DE CONJUNTO....	100
1.1	LOS RESULTADOS DE LAS REFORMAS	101
1.2	LA CRÍTICA AL CONSENSO DE WASHINGTON	103
1.3	NUEVAS PROPUESTAS	103
1.4	ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PARA FORTALECER LOS MERCADOS	105
1.5	ENFOQUE DE POLÍTICAS PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA	106
1.6	EL ROL DEL ESTADO	107
1.7	ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA	108
1.8	ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS, VISIÓN ESTRATÉGICA Y LARGO PLAZO	109
1.9	NUEVAS TAREAS PARA LA PLANIFICACIÓN NACIONAL	110
2	LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA.....	113
2.1	LOS PLANES RECIENTES	114
2.2	LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	115
2.3	EL LARGO PLAZO	116
2.4	DESAFÍOS.....	118
3	LA PLANIFICACIÓN EN CHILE	119
3.1	CARENCIAS INSTITUCIONALES	119
3.2	VISIÓN ESTRATÉGICA IMPLÍCITA	120
3.3	LAS COMISIONES ASESORAS PRESIDENCIALES.....	121
3.4	COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DE ACCIONES.....	122
4	LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA 2000-2009	125
4.1	ENTORNO ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL PERIODO 2000-2009	125
4.2	LA INSTITUCIONALIDAD RESPONSABLE DE LA PLANIFICACIÓN.....	126
4.3	CAMBIOS INSTITUCIONALES	127
4.4	DESCRIPCIÓN DE LOS PLANES APROBADOS	129
5	PLANIFICACIÓN ECONÓMICA EN ARGENTINA.....	131
5.1	PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA EN PERSPECTIVA (1960-2000)	131
5.2	LA CRISIS DE 2001-2002 Y EL CAMBIO DE RÉGIMEN	133
5.3	RECUPERACIÓN DEL CRECIMIENTO	135
5.4	CAMBIO DE RUMBO	136
5.5	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	137
5.6	INTERVENCIÓN CONCERTADA.....	139
6	LA PLANIFICACIÓN EN MÉXICO	141
6.1	LA SITUACIÓN A INICIOS DEL SIGLO XXI.....	141
6.2	REGULACIÓN Y PRESUPUESTO	143

6.3	EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012	145
7	LA PLANIFICACIÓN EN EL PERÚ – SINTESIS DE SU TRAYECTORIA	146
7.1	EL DESPLIEGUE DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN EN LOS AÑOS	146
7.2	DEBILITAMIENTO Y DESAPARICIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN.....	148
7.3	CREACIÓN Y TRABAJOS DEL CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO	149
8	LA PLANIFICACIÓN EN COSTA RICA - SINTESIS DE SU TRAYECTORIA	151
8.1	LA ETAPA DEL DESPLIEGUE.....	151
8.2	EL REPLIEGUE DE LA PLANIFICACIÓN.....	153
8.3	LA PLANIFICACIÓN EN LA ACTUALIDAD	154
	BIBLIOGRAFIA.....	157



APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal-Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.



INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS PARA EL PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA

Jorge Leiva Lavalle

PRIMERA PARTE

1

EL DESPLIEGUE DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DESPUÉS DE LA II GUERRA MUNDIAL – UNA VISIÓN DE CONJUNTO

La planificación gubernamental experimentó un amplio despliegue en las tres décadas que siguieron a la II Guerra Mundial. Los países latinoamericanos generaron, en distintos momentos durante los años 1950 y 1960, instituciones especializadas al más alto nivel de los gobiernos destinadas fundamentalmente a diseñar y definir planes nacionales de desarrollo económico y social.¹

Estas instituciones, junto a las agencias encargadas de implementar y monitorear la ejecución de dichos planes, alteraron la estructura de los sectores públicos. También incidieron en su modo de funcionamiento, pues estaban llamados a reorientar, en mayor o menor medida, el accionar de las distintas unidades administrativas de los gobiernos a nivel nacional, sectorial y regional.

1 CIBOTTI et al., 1972.

Las innovaciones institucionales y la implementación de los planes, programas y políticas a que dieron origen respondieron a las responsabilidades crecientes que se le asignaron al Estado en los ámbitos económico y social, particularmente a partir de los años 1930.²

La gran depresión mundial de comienzos de esa década desarticuló de las corrientes comerciales y de las actividades productivas de los países, generando severas consecuencias económicas y sociales. Esos hechos contribuyeron al abandono progresivo de las concepciones liberales, predominantes hasta entonces, que reducían el rol de los gobiernos a ciertas funciones básicas. Los gobiernos latinoamericanos, en la década siguiente, debieron enfrentar las distorsiones creadas por la II Guerra Mundial con sus efectos en el comercio externo, las economías internas y condiciones sociales de los países.

El despliegue de la planificación en los países de la región tiene raíces profundas que se extienden hasta esos dos grandes fenómenos globales. Ambos interrumpieron la dinámica de las economías capitalistas desarrolladas y desarticulaban el sistema de relaciones económicas internacionales preexistente. Ello significó, para las economías latinoamericanas, una profunda transformación del tipo de inserción dependiente que se había desarrollado durante el siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX. Las consecuencias en el funcionamiento de las economías y sociedades de la región fueron tan poderosas que generaron también pronunciados cambios en el conjunto de las instituciones públicas y en el rol que desempeñaban. Es en ese contexto que se produce la fase de despliegue de la planificación.

1.1 LAS CONDICIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

Al término del conflicto bélico, las economías de la región estaban relativamente cerradas en sus relaciones con el resto del mundo, con desequilibrios internos que las hacían muy vulnerables a fenómenos inflacionarios y a problemas en las balanzas de pago, sin que las empresas tuvieran acceso a los mercados internacionales de capital. La estructura productiva se caracterizaba por un sector exportador sumamente dependiente de unos pocos productos primarios, el atraso tecnológico en el resto de la producción y la presencia de un vasto sector de subsistencia, concentrado principalmente en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

El atraso tecnológico afectaba especialmente a la industria, la cual se había desarrollado durante los años 1930 y en los años de la Guerra Mundial para sustituir importación de bienes que no podían ser comprados en los mercados de los países más avanzados. Esa industria se había centrado en aquellas ramas que utilizaban

² Las nuevas responsabilidades públicas fueron consagradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en la cual los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se comprometieron a asegurar el respeto efectivo de “los derechos económicos, sociales y culturales” de las personas (art. 22).

tecnologías más conocidas y de menor intensidad de capital. La reanudación de las corrientes de comercio internacional y su rápido crecimiento después de la guerra representaron un serio desafío competitivo que requirió altos aranceles y diversas políticas de protección para superarlo.

La dependencia de unos pocos productos de exportación primarios, sumada a términos de intercambio volátiles y a menudo decrecientes, más una industria que había sustituido importaciones sin dejar de requerir insumos y bienes de capital importados, se traducían en una alta vulnerabilidad de las cuentas externas. Durante los periodos de auge, en que el crecimiento de la producción y los ingresos aumentaba rápidamente la demanda de importaciones, se creaban déficits corrientes en la balanza de pagos cuyo financiamiento estaba restringido básicamente a escasas fuentes oficiales.³ La deuda pública de los países de la región se elevó persistentemente.

Al mismo tiempo, los países experimentaron fenómenos demográficos de gran magnitud. El aumento de las tasas de fecundidad y la disminución de las tasas de mortalidad vinculadas a los avances y la difusión de la atención de salud, generó un marcado crecimiento de la población.⁴ Este crecimiento fue acompañado de masivas migraciones desde el campo a los núcleos urbanos. La capacidad de las economías urbanas de crear empleos productivos resultó insuficiente para absorber la fuerza de trabajo que crecía con el aporte de contingentes cada vez mayores de campesinos llegados a pueblos y ciudades y de jóvenes que accedían a los mercados de trabajo. Las tasas de desocupación abierta crecieron rápidamente. Simultáneamente, las necesidades de mejorar la infraestructura urbana se aceleraron, creando déficits en la dotación de viviendas, provisión de agua potable, electrificación domiciliaria y otros servicios, que sólo podían ser encarados con una fuerte intervención pública.

Los procesos de urbanización e industrialización crearon nuevos grupos sociales⁵ e intereses económicos que demandaron el apoyo de los gobiernos. Estos tuvieron crecientes dificultades para contener dichas demandas. Algunos de ellos no pudieron mantener la disciplina fiscal y experimentaron severos procesos inflacionarios. Durante los años 1950, Argentina y Brasil registraron por varios años inflaciones superiores al 35%, Chile y Uruguay superiores al 25%, Colombia y Bolivia mayores que el 15%.

La dinámica del crecimiento económico de los distintos países de la región era muy dispar en el periodo del surgimiento de la planificación. Pero, en su conjunto era insuficiente para proveer los empleos necesarios en las ciudades, superar el atraso en el campo y para satisfacer las aspiraciones de los nuevos grupos sociales. La tasa anual de incremento del producto interno bruto (PIB) por habitante fue de 2,2% entre 1950 y 1960.⁶

3 El conjunto de países de América Latina registró déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en cada uno de los años, sin ninguna excepción, a partir de 1954. Datos de la División de Estadística de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

4 Entre 1950 y 1965 la tasa de crecimiento promedio anual de la población de América Latina alcanzó a 2,8%, en los quinquenios siguientes bajó a 2,6% y 2,5%. Entre 1975 y 1980 fue de 2,3% (CELADE, 2007).

5 Entre estos grupos ganaron progresiva importancia los sectores medios urbanos.

6 CEPAL, 2001, p. 3.

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

1.2 PROTAGONISMO DEL ESTADO

La superación de los problemas, conflictos y carencias que planteaba este conjunto de condiciones económicas y sociales requería acciones y ajustes de gran alcance. La opción política adoptada por los gobiernos de la región entregó al Estado un papel protagónico.

El Estado era la única llave para el acceso a recursos externos y para la movilización de los recursos internos en la escala que demandaban políticas de desarrollo llamadas a cambiar la situación. Por otra parte, los mecanismos de mercado tenían serias dificultades para funcionar eficientemente.⁷ Se veían afectados por la volatilidad de los precios de los productos de exportación, la inestabilidad cambiaria y de los precios internos, la irregularidad del abastecimiento de insumos y bienes de capital, a lo que a menudo se sumaba la inestabilidad política.

Estas condiciones impedían que la acción independiente de los agentes económicos compitiendo en los mercados resultara en la asignación de recursos más adecuada. El ambiente económico inducía la iniciativa privada a concentrarse en actividades de muy corto plazo, incluida la especulación y era inapropiado para que la iniciativa privada produjera los cambios necesarios, particularmente en infraestructura.

El Estado reemplazó a los inversionistas privados, inhibidos por la incertidumbre y por el alto riesgo de realizar inversiones cuantiosas, cuya maduración requería plazos medianos o largos. De allí que la industria pesada fuera desarrollada por empresas públicas y que el Estado asumiera un rol productor. Al mismo tiempo, se ampliaba su rol en el logro de los equilibrios globales del sistema económico.

La implementación de las políticas de desarrollo descansaría, además, en un conjunto de instrumentos de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales, junto a políticas específicas para impulsar el desarrollo industrial y atender a las crecientes demandas sociales. La ampliación y el fortalecimiento del aparato del Estado para administrar estos instrumentos y políticas fue un requisito básico para

⁷ Los mecanismos de mercado no operaban en sectores claves para el desarrollo como en el caso de la innovación tecnológica.

su implementación. Se crearon ministerios especializados para asumir las nuevas responsabilidades. Nuevos bancos e instituciones movilizaron y canalizaron recursos financieros.

El protagonismo del Estado puso en evidencia naturalmente sus fallas cuando interviene en la economía. La captura de rentas, las inconsistencias dinámicas, y los problemas de agencia se hicieron presentes. Las tendencias a la poca transparencia de los procesos de toma de decisiones y la interferencia de intereses particulares en ellas también hicieron parte del proceso.

Los sistemas de planificación surgen en este contexto, buscando incidir en el desarrollo económico y social de los países, dar mayor racionalidad y eficiencia a esta variada intervención del Estado e incluso, en algunos casos, contrarrestar las fallas propias de la acción estatal en la economía sin estar necesariamente ajenos a ellas.

1.3

EL SURGIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL

Los gobiernos desarrollaron planes y diseñaron políticas sectoriales explícitas, durante la década de los años 1940, como respuesta a diversos problemas: como el suministro de energía, la infraestructura de transporte y las condiciones sanitarias.

Pero es en los años 1950 que comienzan a elaborarse informes que reunían las características de planes nacionales de desarrollo, es decir, contenían diagnósticos y proposiciones de política con objetivos y opciones definidas para el conjunto de la economía del país, con el objeto de guiar las decisiones de asignación de recursos públicos y uso de instrumentos para influir en las decisiones privadas.⁸ Durante esa década se crean, en varios países, organismos técnicos para elaborar ese tipo de estudios e instituciones para decidir sobre las propuestas que contenían.

La Carta de Punta del Este, aprobada por los países pertenecientes a la Organización de los Estados Americanos (OEA), en agosto de 1961, constituyó un hito particularmente importante en el despliegue de la planificación durante los años 1960. Los gobiernos se comprometieron en dicha Carta a llevar adelante la Alianza para el Progreso, un esfuerzo de cooperación económica sin precedentes hasta ese momento entre los Estados Unidos (EE.UU.), los organismos financieros internacionales y los gobiernos de América Latina. Su objetivo era lograr ambiciosas metas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional.⁹

⁸ Un buen ejemplo es el informe de la misión del Banco Mundial que trabajó en Colombia en 1949 y 1950, bajo la dirección de Lauchlin Currie (1952).

⁹ OEA, 1961, p. 622.

La ambición de los objetivos llevó, incluso, a plantear metas cuantitativas de crecimiento que sólo habían sido registradas en algunos periodos por los países signatarios. El texto señala que “[...] la tasa de crecimiento económico en cualquier país de América Latina no debe ser inferior al 2,5 por ciento anual por habitante [...]”.¹⁰

Dos factores parecen haber influido en el establecimiento de metas ambiciosas. Uno es la influencia de las ideas de Rostov, quien planteaba la necesidad de la aceleración del crecimiento para lograr el “despegue” hacia el crecimiento autosostenido. El otro factor fue político, se trataba de plantear una perspectiva de mejoramiento de las condiciones económicas y sociales que redujera el atractivo de la opción revolucionaria seguida por Cuba.

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

La planificación nacional fue consagrada como el instrumento básico y fundamental para lograr tales objetivos. Inmediatamente después del título primero que establece los objetivos, el título segundo de la Carta comienza con la siguiente afirmación:

[...] para alcanzar los objetivos antes expuestos se requerirán las siguientes condiciones:
Que se ejecuten, de acuerdo a los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente.¹¹

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

Los países latinoamericanos participantes convienen en implantar o en fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social [...] Los países latinoamericanos participantes deberán formular, dentro de los próximos dieciocho meses, si fuere posible, programas de desarrollo a largo plazo.¹²

¹⁰ Ídem, p. 622.

¹¹ Ídem, p. 624.

¹² Ídem.

Este compromiso dio un gran impulso al fortalecimiento de la institucionalidad y a la actividad misma de planificación en los años posteriores. Se trataba de un proyecto que prometía soluciones al problema crucial del acceso a recursos de financiamiento externo, los cuales serían proporcionados por los organismos financieros internacionales oficiales y del gobierno de los Estados Unidos (EE.UU.).¹³

A pesar del lugar de privilegio que se había otorgado a los sistemas de planificación, éstos no estaban en capacidad de responder a tareas tan vastas como las que se les encomendaba. La experiencia demostró que eran imposibles de cumplir, al menos en los plazos señalados. Se trataba de lograr objetivos de exagerada ambición a partir de situaciones que a veces se arrastraban por siglos, como es el caso de “la eliminación del analfabetismo de los adultos para 1970” y la “efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y de explotación de la tierra”.¹⁴

Los sistemas de planificación debieron enfrentar, durante los años 1960, el desafío de elaborar planes que orientaran la acción de los gobiernos al logro de esos variados objetivos con una institucionalidad nueva o incipiente y, en la mayoría de los casos, sin personal entrenado ni sistemas de información indispensables.

1.4

LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y SUS OBSTÁCULOS

Los planes recogieron el pensamiento vigente en ese entonces sobre el desarrollo económico y social y, en general, se inscribieron en los conceptos desarrollados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) para las relaciones centro periferia, privilegiando el desarrollo hacia adentro, el papel de la tecnología y la industrialización sustitutiva. Además de la preocupación por el desarrollo de la industria manufacturera y las exportaciones de ese origen, los planes otorgaron 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. En el ámbito social, educación, vivienda y salud recibieron atención preferente. En algunos casos, la mala distribución del ingreso y las políticas tributarias fueron temas relevantes. La estabilidad de precios aparece como un objetivo recurrente, pero las políticas financieras no fueron el centro de las propuestas.

En la primera mitad de los años 1970, los planes hacían hincapié en la consistencia macroeconómica, utilizaban proyecciones econométricas, estimaban coeficientes capital-producto, pero el corazón de los modelos apuntaba al impacto de las inversiones en las tasas de crecimiento y de éstas sobre los balances ahorro-inversión y de transacciones corrientes con el exterior.

¹³ Se comprometieron 20 mil millones de dólares en diez años.

¹⁴ Ídem.

El predominio de los enfoques macroeconómicos en la planificación no fue exitoso, en la medida que no incidieron determinantemente en las políticas de desarrollo que efectivamente aplicaron los gobiernos, ni parecen haber orientado suficientemente a los agentes privados. Varios planes terminaron siendo más manifestación de intenciones que herramientas de gobierno.

En los países donde las normas constitucionales para los cambios de gobierno fueron respetadas, como Colombia, Venezuela y México, los planes se adecuaron a los ciclos electorales. Cada gobierno elaboró planes que explicitaron objetivos económicos y sociales de cada administración.

Sin embargo, surgieron problemas para su implementación desde varios frentes. El primero fue el del cambio de los parámetros sobre los que se basaban las proyecciones y metas del plan. Este elemento fue especialmente fuerte en Venezuela, por la fuerte oscilación de los precios del petróleo. Pero la inestabilidad de los precios de los productos primarios, que constituían – y aún constituyen – una proporción tan importante de sus exportaciones, afectó en mayor o menor medida a todos los países latinoamericanos.

A ello se agregaron otros factores. Uno de ellos fue la aleatoriedad de las corrientes de financiamiento externo. Las condicionalidades de las instituciones financieras internacionales¹⁵ siguieron siendo fuertes y el financiamiento siguió estando ligado básicamente a proyectos. También conspiraron contra las proyecciones y metas de los planes las debilidades de las políticas fiscales, la precariedad de los mercados financieros privados y la inestabilidad de precios.

Un segundo frente de dificultades para la ejecución de los planes procedía de las reacciones de los distintos agentes involucrados por los efectos de las medidas requeridas para implementarlos. Se hacía presente la reacción negativa de aquellos que se veían afectados por ellas y de aquellos que no veían cumplidas sus expectativas de recibir beneficios por su aplicación. Estas respuestas negativas se planteaban en torno a medidas específicas, pero, a menudo, se estructuraban como oposición a las orientaciones generales. La ausencia de las complejas dimensiones de economía política que involucra ejecutar un plan o, en general, cualquier medida de política económica, fue una debilidad que ha dado lugar a una serie de reformulaciones conceptuales y metodológicas de la planificación.¹⁶

Un tercer orden de factores que obstaculizaron la implementación de los planes surgió de las prácticas administrativas de los gobiernos. Estas se caracterizaron por la independencia de los ministerios y las instituciones públicas que defendían celosamente su autonomía. Las parcelas de poder burocrático reaccionaban negativamente ante los intentos de modificar objetivos, racionalidades y prácticas que pudieran amenazar

15 El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

16 LIRA, 2006.

su capacidad de decidir sobre los asuntos que estaban a su cargo, particularmente cuando se trataba de los recursos financieros o humanos.

Para contrarrestar este factor, en muchos países se le otorgó la más alta jerarquía a la cabeza del sistema de planificación en el país. Esta dependía directamente de la Presidencia de la República. Fue el caso del Departamento Nacional de Planeación (DPN) en Colombia, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan) en Venezuela, de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) en Chile, del Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) en Argentina y de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (Ofiplan) en Costa Rica. Los titulares de estas instituciones eran asesores directos de los jefes de Estado. El problema subsistió, y la preponderancia de las oficinas y organismos rectores de la planificación logró ser mayor en aquellos casos en que los presidentes dieron personalmente respaldo a la planificación, como en el caso de Carlos Lleras en Colombia y Luis Echeverría en México.

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

Una debilidad general de los planes de este periodo fue el tratamiento del largo plazo. Aún en los casos en que se elaboraron planes más largos (diez años), la visión objetiva fue tratada fundamentalmente como un conjunto de objetivos y resultados de proyecciones, sin que se construyera una visión integrada de las aspiraciones de los ciudadanos de un país en las distintas dimensiones del desarrollo económico y social. Estas aspiraciones sólo fueron convocadas para dar sustento social y legitimidad a los planes. Es cierto que los estudios de previsión y prospectiva no estaban desarrollados, como lo fueron en las últimas tres décadas.¹⁷ Pero, independientemente de la explicación que tenga, fue sin duda una debilidad – o una potencialidad no explotada – de los procesos de planificación de esa época.

17 MEDINA VÁSQUEZ, 2000.

2

LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA – PRIMERA PARTE 1958-1978

Colombia es un país con antiguos antecedentes de planificación gubernamental. En 1945 una reforma constitucional estableció que el Congreso debía contar con planes y programas para orientar las decisiones sobre inversión pública y medidas para promover actividades económicas. En 1950, el Banco Mundial publicó un informe titulado “The basis of a development programme for Colombia”, que contenía un estudio de la economía en su conjunto y recomendaba medidas de política económica en distintas áreas las cuales influyeron en decisiones fiscales y administrativas del gobierno.¹⁸

Sin embargo, el sistema de planificación nacional de Colombia se institucionaliza y comienza a operar en 1958, una vez superada la intervención militar en el gobierno y establecido el Frente Nacional.¹⁹ Durante las dos décadas siguientes y hasta 1980, el crecimiento económico colombiano fue dinámico, con una tasa superior al 5,5% promedio anual.²⁰ Las tasas anuales fluctuaron de acuerdo con el estado de la demanda de los pocos productos primarios que dominaban las exportaciones y particularmente con los precios del café. La industria creció persistentemente por encima del PIB hasta mediados de los años 1970. La inflación fue relativamente alta durante todo este periodo. Con excepción de algunos años a fines de los 1970, el índice de precios al consumidor registró habitualmente variaciones anuales superiores al 15%, llegando hasta el 29,8% en 1979.

2.1

EL MARCO INSTITUCIONAL Y EL PLAN DE 1962

El marco institucional del sistema de planificación estaba encabezado por dos organismos. El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, presidido por el Presidente de la República y compuesto por ministros y altas autoridades económicas, adoptaba decisiones a propuesta del Departamento Nacional de Planeación,

18 URRUTIA, 1986, p. 60.

19 Se denominó Frente Nacional el acuerdo entre los dos principales partidos políticos mediante el cual compartieron el poder durante 16 años evitando la violencia entre sus partidarios.

20 (GONZÁLEZ, 1990, p. 61). De acuerdo a las cifras del Celade, la población creció a tasas cercanas al 3% entre 1955 y 1965, bajando a 2,3% entre 1970 y 1980 (CELADE, 2007).

organismo asesor del presidente y dependiente directamente de él. Ambas instituciones se han mantenido vigentes desde 1958 hasta ahora, con pocas alteraciones, entre las que se destacan las contenidas en las reformas constitucionales de 1966 y 1991 que elevaron el estatus político de la planificación nacional.

Una vez organizado, el DNP se abocó a elaborar un plan con la asesoría de la Cepal. En enero de 1962, fue presentado al Comité de Expertos de la Alianza para el Progreso, organismo que lo aprobó abriendo las puertas al financiamiento internacional. El plan contenía un modelo formal de planificación macroeconómica, con proyecciones econométricas para las principales variables agregadas de la contabilidad nacional y coeficientes claves como la relación capital-producto. De acuerdo a las metas de alto crecimiento planteadas, se calcularan las brechas de ahorro y divisas.

El plan, sin embargo, no fue utilizado en el diseño de la política económica. Al poco tiempo de su publicación, se generalizó la opinión que sus metas eran poco realistas. Sin embargo, en el contexto internacional de entonces, tuvo un papel clave para la obtención de financiamiento externo. Una de las razones de que el plan tuviera poca influencia en las decisiones económicas oficiales fue el conflicto de atribuciones entre el Consejo Nacional de Política Económica y el propio DNP, el cual no quedaría definitivamente zanjado hasta el cambio de Administración en 1966.

2.2 EL DESPLIEGUE DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y EL ENFOQUE DE PROYECTOS

El presidente Carlos Lleras dio mucha importancia a la planificación y durante su mandato se produjo el verdadero despegue del sistema de planificación en Colombia. Introdujo el concepto de planificación en la Constitución estableciendo que el gobierno debía presentar un plan al Congreso y que el presupuesto anual debía asumir las prioridades contenidas en dicho plan. El jefe del DNP tiene rango de ministro y participa del gabinete, pero sin grandes responsabilidades en la ejecución de los programas. Es el asesor económico del presidente, función que ejerció frecuentemente en la práctica, reuniéndose con él para decidir sobre los temas por tratar en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Compes). Este era presidido por el presidente, participaban los ministros encargados de materias económicas y las máximas autoridades del área y tomaba decisiones basadas en los documentos presentados por el DNP. A partir del gobierno de Carlos Lleras, sus reuniones fueron normalmente semanales.

El DNP asumió también la responsabilidad de la elaboración del presupuesto de inversión del gobierno central, de aprobar las solicitudes de endeudamiento externo de las entidades del sector público, de regular los precios de los servicios públicos y manejar un fondo para estudios de factibilidad de proyectos de inversión públicos y

privados. El jefe del DNP era miembro de las principales instancias de política económica, incluyendo la Junta Monetaria, el Consejo Directivo de Comercio Exterior y numerosas juntas directivas de entidades públicas.

El gobierno de Carlos Lleras, sin embargo, no produjo un plan macroeconómico. El plan presentado al fin de su administración era más bien un conjunto de proyectos prioritarios que había elaborado el DNP. Siguiendo las recomendaciones de Albert Waterston, funcionario del Banco Mundial²¹, se pasó de un enfoque que enfatizaba la coherencia macroeconómica, mediante el uso de modelos que compatibilizaban las variaciones de las variables agregadas, a un enfoque más macroeconómico, que enfatizaba la planificación de la inversión pública sobre la base de elaboración de proyectos de inversión.²²

Este enfoque cumplía mucho mejor los requisitos del Banco Mundial y otras instituciones de crédito internacional, lo cual adquirió especial importancia a raíz de la crisis cambiaria que se registró a fines de 1966. Sin reservas, el Banco de la República no podía obtener financiamiento externo pues éste estaba condicionado a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que exigía una devaluación del peso del 50%. En su lugar, el presidente Lleras estableció un estricto control cambiario, un ajustado presupuesto para la concesión de licencias de importación e inició un sistema de devaluación gradual. Cuando el FMI, el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional (Usaid) del gobierno norteamericano aceptaron la devaluación gradual, el objetivo central del DNP consistió en la elaboración de proyectos que generaran divisas.

El crédito externo representó una parte importante de la inversión pública durante los años 1960 y 1970 en Colombia.²³ Como las instituciones financieras internacionales exigían una contraparte de fondos nacionales para los proyectos que respaldaban, en la asignación de estos fondos se otorgaba prioridad a los proyectos atractivos para las entidades financiadoras, influyendo en el proceso de planificación del sector público. Los proyectos que eran más atractivos para estas entidades eran los de gran magnitud y correspondían a sectores con metodologías de análisis costo-beneficio bien desarrolladas. Por ello, existió un sesgo a favor de grandes proyectos de ingeniería, como el sector eléctrico, las carreteras, los aeropuertos, los grandes sistemas de riego. En cambio, el sesgo era contrario para inversiones más dispersas en áreas como la salud, nutrición o mejoras rurales.

El DNP debía aprobar caso a caso, junto con el Ministerio de Hacienda, cada solicitud de endeudamiento externo. El control de cambios aseguraba que ningún prestamista pasara por alto esa aprobación. El control sobre la inversión pública fue lo suficientemente fuerte como para evitar el endeudamiento excesivo, cuando a fines de los años 1970 la banca privada prestó indiscriminadamente a otros países de América Latina.

21 WATERSTON, 1966.

22 URRUTIA, 1986, p. 68.

23 Idem, p. 84 y 85.

2.3

PLANIFICACIÓN ENFOCADA EN LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

El cambio de administración en 1970 dio origen a un nuevo plan, centrado en los problemas urbanos y en políticas destinadas a reducir el desempleo. Este enfoque era distinto al del gobierno anterior, que había impulsado la reforma agraria y la inversión pública en proyectos rurales. Se denominó el Plan de las Cuatro Estrategias pues, a la estrategia básica centrada en las inversiones masivas en la construcción de vivienda urbana, se le sumó una destinada a la promoción de las exportaciones, otra para el aumento de la productividad agrícola y una cuarta orientada a redistribuir el ingreso mediante la tributación progresiva y el gasto social. La segunda estrategia intentaba evitar el estrangulamiento externo, la tercera el excesivo sesgo urbano del plan y la cuarta la concentración del ingreso.²⁴

Las políticas para dinamizar la construcción de viviendas urbanas incluyeron una innovación financiera que tuvo gran impacto. Se creó un instrumento reajutable, la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (Upac), que gozaba de corrección monetaria exenta de impuestos, beneficio que no disponían otros instrumentos de captación de ahorros. En el ámbito de la promoción de exportaciones, se usó la devaluación gradual para producir una devaluación efectiva del peso, beneficiando al conjunto de la producción exportable.

Entre 1970 y 1974, el número de metros cuadrados construidos por el sector privado aumentó en 40%, la tasa de desocupación en las ciudades registró una baja y el crecimiento del PIB se aceleró promedió 6,5% en el cuatrienio 1971-1974. Sin embargo, la tasa de inflación se incrementó, el déficit fiscal se acentuó y la oferta monetaria también se expandió, por facilidades crediticias a sectores distintos de la construcción que no aceptaron que se asignara la mayor parte de los ahorros a la vivienda.

El cambio de administración en 1974 adoptó un nuevo plan, denominado Para Cerrar la Brecha, que establecía de forma clara las políticas que seguiría el gobierno. El presidente López Michelsen era crítico del proteccionismo industrial y proponía una estrategia de desarrollo que favoreciera al sector agrícola y a los pobres de zonas urbanas y rurales. El plan se propuso realizar una reforma tributaria para lograr una mayor equidad y eliminar el déficit fiscal inflacionario, reorientar el gasto público hacia proyectos que beneficiaran al 50% de los más pobres de la población, continuar la promoción de las exportaciones, limitar el endeudamiento externo en épocas de bonanza y liberalizar el sector financiero para crear incentivos al ahorro y disminuir la demanda de crédito del Banco de la República.

²⁴ Véase el Prólogo de Roberto Arenas, jefe del Departamento Nacional de Planeación, al texto del Plan en DNP (1972).



Las decisiones de política económica siguieron los lineamientos contenidos en el plan. El DNP jugó un rol central en la elaboración de políticas desde el ámbito financiero hasta las sectoriales. Participó también con el Ministerio de Desarrollo en la negociación con el sector privado de planes de industrias específicas en que se acordaban los niveles de inversión requerida, la autorización para la importación de maquinaria y la contratación de crédito externo, estructura arancelaria y políticas de precios. En política energética, propició medidas para disminuir barreras a la inversión extranjera en la explotación de los recursos petroleros y del carbón. A menudo sus propuestas políticas fueron impopulares, como los ajustes en los precios de la energía o los límites a elevación del salario mínimo.

2.4 VIRTUDES Y DEFECTOS

En la experiencia colombiana de ese periodo, el jefe del DNP no era visto como un ministro más, sino como el encargado de los asuntos económicos del presidente. Sus recomendaciones debían estar siempre en el contexto de las prioridades establecidas por el jefe de Estado. Eso le permitió dar coherencia a las políticas de gobiernos caracterizados por la independencia de los ministerios y entidades públicas celosas de su autonomía.

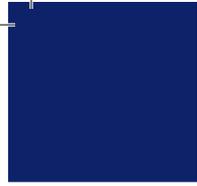
Al revisar la experiencia de esos años, Miguel Urrutia (jefe del DNP en 1974 y ministro de Minas y Energía en 1978) plantea la siguiente reflexión:

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

Un plan nacional que especifique el manejo de las distintas políticas (monetaria, cambiaria, fiscal, de gasto público, de precios y tarifas) para el logro de una serie de objetivos para los cuales existe un consenso político en el gobierno garantizaría un manejo coherente de la economía, eliminando así la mala asignación de recursos y proporcionándole al sector privado directrices claras en cuanto a lo que puede esperar del gobierno.²⁵

El mismo autor reconoce que el enfoque adoptado por el DNP en esos años, centrado en las políticas económicas y en los proyectos de inversión, tuvo como precio la ausencia del análisis de largo plazo. Ninguna entidad pública se ocupó del largo plazo.

25 URRUTIA, 1986, p. 80 y 81.



El hecho de que los gobiernos duraran cuatro años y cada gobierno formulara un nuevo plan hizo más crítico este hecho. La carencia de una perspectiva más larga afectó también los consensos necesarios en torno a las políticas adoptadas. La impresión que la política del gobierno era muy inestable y cambiante era bastante común, aunque diversos estudios señalan que hubo bastante continuidad. Las políticas monetaria, fiscal y de comercio exterior sólo cambiaron marginalmente y principalmente para adaptarlas a circunstancias internacionales. Los cambios de plan no significaron cambios en las concepciones del desarrollo de los distintos gobiernos.

Sin embargo, tales concepciones tampoco fueron contrastadas con el análisis de los problemas y oportunidades de la economía al largo plazo, ni con los fenómenos sociales que se fueron registrando y que incidirían tan fuertemente en décadas posteriores.

3

LA PLANIFICACIÓN EN CHILE – PRIMERA PARTE 1950-1973

3.1

LOS ORÍGENES DE LA PLANIFICACIÓN EN CHILE

La planificación económica y social aparece en Chile como una aspiración de amplios sectores intelectuales y políticos hacia fines de los años 1930. La crisis internacional, iniciada en 1929, tuvo efectos negativos de tal magnitud que desarticulaban el modelo primario exportador que había imperado desde hacia un siglo, permitiéndole al país etapas de rápido crecimiento, particularmente en los periodos de auge del salitre. Se produjo un verdadero colapso en el comercio exterior²⁶ con consecuencias devastadoras para la ocupación, la producción y las finanzas, generándose un periodo de intensa inestabilidad social y política.²⁷

A pesar de la recuperación de la producción y de la actividad económica interna entre 1933 y 1938, en ese año se impuso en las elecciones una fuerza política, el Frente Popular, que representaba a sectores de centro y de izquierda que buscaban nuevas alternativas para el desarrollo del país. Persistía una fuerte restricción en la disponibilidad de divisas y en la capacidad para importar y cobraron creciente importancia en las políticas destinadas a expandir la producción industrial, agrícola, energética y en la construcción de infraestructura de transporte y telecomunicaciones.

En marzo de 1939, el gobierno del Frente Popular propone al Congreso una ley, aprobada un mes más tarde, que crea la Corporación de Fomento de la Producción Nacional (Corfo) cuya tarea fundamental era:

Formular un plan general de fomento de la producción, destinado a elevar el nivel de vida de la población, mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción, y a mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales.²⁸

26 Las exportaciones cayeron un 88% entre 1929 y 1932 (desde 2.294 hasta 282 millones de pesos oro). Las importaciones lo hicieron en un 87% (desde 1.620 hasta 214 millones) entre los mismos años (ORTEGA MARTÍNEZ, 1989, p. 13).

27 Entre julio de 1931 y diciembre de 1932 se sucedieron siete gobiernos distintos.

28 ORTEGA MARTÍNEZ, 1989.

La Corfo asumiría un papel de liderazgo en la transformación de la estructura y funcionamiento de la economía chilena. Sus actividades otorgarían al Estado chileno un rol muy activo en el desarrollo económico y social del país. Corfo, en sus primeros años, impulsó planes, realizó estudios, creó empresas y estableció formas de financiamiento que contribuyeron, decisivamente, al desarrollo de la industria manufacturera, al sector agropecuario y a la producción de energía, sin descuidar del fomento al comercio, del transporte, del turismo, de la construcción de viviendas y de la forestación.

En forma paralela, pero particularmente a partir de los años 1950, la Corfo desarrolló el instrumental que le permitiera pasar de la formulación de planes sectoriales a la elaboración de planes integrales de desarrollo de mediano y largo plazo. Se creó el Departamento de Planificación y Estudios para integrar las distintas iniciativas de planificación sectorial y las investigaciones emprendidas hasta entonces y responder así a las demandas de las instituciones financieras internacionales.

El Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes, aprobado para el periodo 1954-1961, es el primer plan con una visión más sistémica de la economía nacional. Su propósito fue enfrentar el atraso de la agricultura, que representaba un factor regresivo para el desarrollo económico del país, definiendo cuatro metas básicas.

1. El crecimiento de la producción (4,5% promedio anual) debía casi triplicar la tasa del decenio anterior (1,6%) mejorando el consumo alimenticio de la población.
2. La sustitución de las importaciones de alimentos (trigo, aceite, carne, leche, azúcar) y el incremento de las exportaciones (frutas, hortalizas, legumbres, madera) equilibraría la balanza de pagos del sector.
3. El aumento de la productividad proporcionaría mayor ingreso y elevaría el nivel de vida de los campesinos.
4. La mayor demanda de bienes y servicios del mundo rural contribuiría a un desarrollo económico más dinámico y equilibrado.

La definición de estas metas muestra que la acción de la Corfo pretendía ir más allá de objetivos meramente sectoriales. El alivio de la balanza de pagos incidiría en reducir la escasez de divisas, factor que estaba inhibiendo el crecimiento de la producción en general y particularmente de la industria manufacturera. La elevación de los ingresos y el consumo de la población agrícola ampliaría el mercado interno favoreciendo a la manufactura nacional. Una agricultura más productiva y eficiente aliviaría el fenómeno de la migración a las ciudades y los problemas creados por el rápido crecimiento de la población urbana.

La ejecución de este plan se vio frustrada fundamentalmente por la aceleración inflacionaria que se produjo entre 1952 y 1955. Este último año, alcanzó a 86% y el gobierno decidió aplicar un programa ortodoxo de

estabilización con recortes fiscales que dejaron sin financiamiento las iniciativas que requería el plan. Los recursos externos tampoco estuvieron disponibles porque el Banco Mundial, aunque aprobó el plan, lo condicionó a metas presupuestarias y de inflación que no se cumplieron.

El Departamento de Planificación de la Corfo siguió trabajando en los estudios necesarios para elaborar el Plan Nacional que se le había encomendado en su fundación. En 1957, estuvo en condiciones de editar un primer compendio de cuentas nacionales de Chile que abarcó el periodo 1940-1954. Tres años más tarde aparecería un nuevo cálculo para las cuentas del periodo 1950-1960, esta vez de acuerdo a la metodología recomendada por la Oficina de Estadística de Naciones Unidas.

3.2

EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO 1961-1970 Y LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL

Las capacidades de análisis, diagnóstico y proyecciones desarrollados en este ámbito posibilitaron la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Económico para el periodo 1961-1970, aprobado por el consejo de la Corfo y a principios de 1961. El gobierno del presidente Alessandri (1958-1964) atribuyó gran importancia a la estabilización de precios como condición básica para estimular la inversión privada. El programa de estabilización se propuso eliminar el financiamiento inflacionario del déficit fiscal, fijó el tipo cambio nominal, relajó algunas restricciones a las importaciones cuyo aumento fue financiado con créditos externos al gobierno.²⁹

Este Programa Nacional de Desarrollo Económico se funda en un diagnóstico que atribuye a la economía chilena dos características básicas: lento crecimiento e inestabilidad. El lento crecimiento aparece asociado a bajas tasas de ahorro e inversión y la inestabilidad a la naturaleza de su comercio exterior, a las rigideces de la política fiscal y a la debilidad de la política monetaria.

El texto no aborda estas dos últimas políticas y sólo señala su importancia y la necesidad de ampliar la base tributaria. En relación al comercio exterior, señala que el proceso de sustitución de importaciones se encuentra virtualmente agotado y que debe privilegiarse una política de exportación de productos agropecuarios e industriales, tema que retoma en los programas sectoriales agrícolas e industriales que integran el Programa Nacional.

Superar el lento crecimiento y las bajas tasa de inversión aparece como las preocupaciones centrales del programa. Las metas implican duplicar el crecimiento anual del producto per cápita, desde 1,5%, en las

²⁹ FFRENCH-DAVIS, 1999, p. 21.

dos décadas anteriores a 3% en el periodo del programa. Con un crecimiento de la población estimado en 2,5% anual, el incremento promedio de la actividad económica en su conjunto alcanza a 5,5% por año. La inversión, por su parte, debería crecer a una tasa promedio anual de 9%, de manera que la tasa en relación al producto se elevara del 13% al 18%. El incremento anual del consumo coherente con esas metas es de 2% per cápita y 4,4% total.

Establecidas las metas de crecimiento, producción, consumo e inversión, el Programa Nacional incluye programas sectoriales para la agricultura, industria, viviendas y transporte, luego estima necesidades de inversión en la minería, energía, edificación no habitacional, comunicaciones y servicios urbanos, proyecta la balanza de pagos, analiza los requerimientos financieros y enumera una serie de políticas económicas necesarias para ejecutarlo. Trabajos posteriores abundaron en explicitar los programas sectoriales.

Llama la atención que no abordara temas sociales de tal importancia como la educación y la salud. La Carta de Punta del Este incluiría compromisos explícitos en estas áreas sólo meses después de su aprobación. Sin embargo, no hubo ningún nuevo programa o plan nacional para incluir estas dimensiones sociales. Este hecho parece estar ligado a la suerte que siguió la ejecución del programa.

Durante los primeros dos años, 1961-1962, se lograron resultados cercanos a los propuestos. El producto, el consumo y la inversión crecieron de forma muy cercana a lo programado. No ocurrió lo mismo con el ahorro interno y las exportaciones mientras las importaciones excedían largamente lo presupuestado. Los desequilibrios crecientes en la balanza de pagos alcanzaron tal magnitud que superaron las posibilidades de financiamiento externo y las reservas internacionales se agotaron.

En medio de una crisis cambiaria, fue necesario devaluar – el tipo de cambio nominal había estado fijo por más de tres años –, se incrementaron las restricciones a las importaciones y la inflación volvió a acelerarse. El Programa Nacional de Desarrollo Económico se vio atrapado en una dinámica de crisis de la cual no consiguió salir.

El gobierno del presidente Frei Montalva, que se inició a fines de 1964, creó una Oficina de Planificación que dependía de la Presidencia de la República que prestaba asesoría económica al presidente y funcionaba con el apoyo del Departamento de Planificación y Estudios de la Corfo. Diseñó un exitoso programa de política económica que logró disminuir la inflación y elevar el crecimiento en 1965 y 1966. Este programa utilizó diversos instrumentos de política monetaria y cambiaria y un control de precios dirigido a una reducción gradual de la inflación de acuerdo a estimaciones de las presiones de costos.

En 1967, se promulgó la ley que transformó esta oficina de planificación de la presidencia en la Odeplan, un organismo de servicio público descentralizado, con patrimonio propio y dependencia directa del Presidente

de la República a quien asesora. Su responsabilidad central era la planificación a nivel nacional y regional; como también la formulación de programas, evaluación de proyectos y la coordinación de las políticas públicas. La ley, además, facultó a su director crear Oficinas Regionales de Planificación y la Corfo traspasó a la Odeplan su Subdirección de Planificación Regional. Este traspaso institucional le permitió a Odeplan avanzar en la formulación de políticas públicas de desarrollo regional y contribuir al reordenamiento y homogeneización, dentro del sector público, de la organización territorial del país y su división en regiones.

Los planes de desarrollo regional eran de carácter indicativo, identificaban objetivos para el desarrollo de cada región y establecían prioridades regionales, a través de la definición de sus polos de crecimiento. Proponía los organismos regionales que desarrollarían las tareas de coordinación y de ejecución, como también estatutos especiales para ciertas regiones. Este periodo estuvo marcado por un esfuerzo por regionalizar el desarrollo productivo a nivel sectorial que había impulsado Corfo desde las décadas anteriores.

Estos planes indicativos lograron instalar un debate sobre el desarrollo nacional y, muy particularmente, sobre el papel que le cabía a las regiones en ese desarrollo. Se creó una institucionalidad regional, integrada al sistema nacional de planificación, con Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (Serplac) dependientes del intendente regional.

3.3 LA PLANIFICACIÓN EN LOS AÑOS 1970

La planificación económica y social adquirió un rol más relevante y comprensivo, en 1970, con el gobierno de la Unidad Popular. Era concebida como un instrumento privilegiado para la realización del programa de transformación política, económica y social que impulsaba la Unidad Popular. Pretendía dar coherencia y racionalidad al quehacer gubernamental, el cual ampliaría su rol como productor y regulador reemplazando, en ciertos ámbitos, las funciones que cumplía el mercado y la iniciativa privada. El plan sexenal para el periodo 1971-1976 se proponía cambiar el modelo de desarrollo dependiente y concentrador que caracterizaba el desarrollo del país. La visión de futuro implícita era el de una sociedad dinámica que satisface equitativamente las necesidades de toda la población, cuyo crecimiento económico se basa en el uso cada vez más pleno de su capacidad productiva y ha excluido factores que concentran la riqueza y restan independencia frente al capital extranjero.

Sus objetivos se centraban en lograr mayor independencia económica nacional, mejor distribución de ingreso, reestructurar el aparato productivo, incrementar la tasa de empleo de la población, elevar la inversión, ampliar el área de propiedad social y mantener un crecimiento sostenido. El plan incorporaba objetivos políticos de gran impacto como la nacionalización del cobre, del salitre y del hierro y la formación de un área

de propiedad social que incluía no sólo las empresas que ya eran públicas, sino también media centena de empresas que en ese momento eran monopolios privados o gozaban de un poder casi monopolístico en sus respectivos mercados. Las metas eran ambiciosas pues se postula una tasa de crecimiento promedio del 7% anual, y para el sexenio, un aumento de la población activa del 30% al 36% de la población, e incrementos de 92% de la construcción, 60% de la minería, 52% de la industria de alimentos y 57% de los servicios públicos de educación y salud.³⁰

Este diseño global fue acompañado con planes anuales – estos se llegan a publicar en 1971 y 1972 – y con una planificación sectorial de aquellas actividades que se consideran estratégicas – especialmente en la minería y la agricultura. Simultáneamente se elaboran 12 planes regionales de desarrollo, según la división territorial, tanto de mediano como de corto plazo. Los planes regionales consideraron algunas proyecciones, pero por sobre todo son paquetes de proyectos de inversión pública para cada región. Además, el Odeplan de la época, preparó una reforma global en la estructura y operación del sector público.

En este periodo se introdujo la técnica de “presupuesto por programas” que vinculaba el proceso presupuestario al sistema de planificación, pasando este último a ser parte de la asignación de recursos públicos y de la evaluación de su implementación.³¹ Existiendo una tradición de control fiscal y financiero del presupuesto por parte de la dirección de presupuestos y otro de control de las empresas públicas por parte de Corfo, Odeplan pasó a ser parte de este sistema, fortaleciendo así su capacidad para ejercer un estilo de planificación pública que considerara más efectivamente la etapa de monitoreo y evaluación.

El rol de coordinación de Odeplan era ejercido a través de la red de oficinas sectoriales de planificación que se crearon en la mayoría de los ministerios. Estas actuaban como contraparte en la definición, seguimiento y evaluación de los planes sectoriales. A su vez, cada ministerio tenía adscritas empresas y entidades descentralizadas que ejecutaban los planes y también formaban parte del sistema de planificación.

Entendiendo que las reformas que se buscaba impulsar no se impondrían por decreto, sino requerían el concurso de los actores que en ella participaban, se buscó también dar un carácter más participativo a la planificación. Por lo mismo, además de la red pública, se buscó incorporar a la comunidad organizada en los procesos de planificación de las actividades en que estaba involucrada. Entre otras se forma una comisión Odeplan – Central Única de Trabajadores (CUT) que adquirió especial importancia en la planificación de las empresas públicas.

Aunque existía la voluntad de consolidar un sistema de planificación gubernamental fuerte y complejo que se transformara en una efectiva herramienta de gobierno y potenciara los cambios económicos y sociales

30 MARTNER, 1972, p. 225.

31 Ídem, 1967.



que se impulsaban, ese propósito se vio frustrado por los conflictos políticos y los desequilibrios económicos que surgieron en 1972. El esfuerzo por lograrlo encuentra un rápido y abrupto término el año 1973 con el golpe de Estado que termina con la experiencia de la “vía chilena al socialismo” e impone la lógica del mercado como antítesis a la de la planificación.

Si bien durante el régimen militar persiste Odeplan y no pierde relevancia política, este cambia de orientación y se especializa en el diseño de, especialmente, nuevos programas públicos y en la administración de lo que se denominó el Sistema Nacional de Inversiones.

4

LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA – PRIMERA PARTE 1960-1980³²

4.1

ENTORNO SOCIO-ECONÓMICO PREVALECIENTE EL PERIODO 1960-1980

El inicio de la planificación en Venezuela coincide con el comienzo de una nueva fase histórica del país, marcada por el fin de una década de dictadura militar que concluyera en 1958. El nuevo gobierno, elegido democráticamente, dio inicio a lo que posteriormente se conocería como la IV República. Surge como producto de un proceso de concertación en el cual participaron activamente las fuerzas políticas mayoritarias (queda fuera el Partido Comunista), que firman el llamado Pacto de Punto Fijo y cuentan con el pleno respaldo del sector empresarial, el cual actúa en representación de la sociedad civil.

En ese entonces, Venezuela enfrentaba una seria contracción de la actividad productiva y una elevada tasa de desempleo, acompañadas por una crítica situación fiscal que impactaba negativamente el desarrollo de las principales políticas sociales: salud, educación y vivienda. Simultáneamente, se había acelerado el movimiento migratorio interno que provocaría un abandono del sector rural y situaría el nivel de urbanización del país muy por encima del promedio regional.

En el contexto de una gran inestabilidad política originado por tres golpes militares, la situación económica del país continuó deteriorándose, a tal punto, que en 1961 el gobierno se vio precisado a devaluar significativamente el signo monetario y a disminuir los sueldos y salarios devengados por los funcionarios al servicio del Estado, principal fuente generadora de empleo. Este quiebre económico abonó el camino para diversas situaciones de alteración del orden público y de violación del estado de derecho consagrado en la nueva Constitución adoptada ese año.

En ese clima, se creó la Cordiplan. Comenzó a ejercer sus funciones y elaboró un primer plan de desarrollo con políticas concertadas con el sector empresarial. Este plan se enmarcó en una estrategia de desarrollo

³² Colaboración de Juan Francisco Rojas Penso.

fundamentada en la sustitución de importaciones, matizada por la extrema dependencia del país de la actividad petrolera. El desarrollo de este primer plan indicativo fue permanentemente interrumpido por la inestabilidad prevaleciente en el ámbito político, la cual se extendería a lo largo de la década de los años 1960 hasta el inicio de la de los 1970.

La economía venezolana pone en evidencia, durante esa década, su carácter dicotómico de la economía: la petrolera y la otra. Dentro de la economía no petrolera comienza a observarse la aparición de un incipiente sector industrial y un crecimiento más que proporcional del sector de los servicios.

Con la inesperada elevación de los precios del petróleo, verificada hacia fines de 1973 y el año siguiente, la dicotomía económica se potencia y el sector terciario se hipertrofia. El incremento del gasto fiscal estimula el consumo a niveles insospechados e, incluso, florecen actividades servicios generadoras de empleo desconocidas hasta entonces. Las cuentas externas del país comienzan a registrar cifras nunca imaginadas.

No obstante la prosperidad que aparentemente imperaba en país, germinaba la simiente de una crisis. Esta estallaría en 1982 y sería ocasionada no sólo por la caída experimentada por los precios del petróleo ese año, sino también por el desmesurado incremento de la deuda externa contraída en el quinquenio 1974-1979.

4.2

INSTITUCIONALIDAD RESPONSABLE DE LA PLANIFICACIÓN

Casi con tres años de anticipación a que se alcanzara el acuerdo panamericano sobre la materia, mediante el Decreto Ley nº 492, del 30 de diciembre de 1958, el gobierno venezolano crea la Cordiplan. La oficina es concebida como una entidad auxiliar del Poder Ejecutivo, con la finalidad de adelantar todas aquellas tareas relacionadas con la planificación del desarrollo nacional, por lo que el decreto mencionado contempla, igualmente, las normas para el establecimiento para la creación de oficinas sectoriales y regionales de planificación y prestar asesoría en el diseño, ejecución y evolución de las políticas puestas en práctica para la consecución de los objetivos globales de desarrollo.

De la misma manera, le confiere autoridad para ejercer todas aquellas acciones requeridas para lograr la articulación y convergencia de planes y programas nacionales, regionales, estatales y municipales con lo cual, desde el comienzo, introduce los conceptos de la desconcentración y descentralización como elementos fundamentales para la actividad planificadora en el país. Por ello, la habilita a formular y proponer la creación de instituciones especializadas para la ejecución de planes en los distintos niveles en que se expresaría la planificación en Venezuela.

En torno a Cordiplan se conformó un sistema de planificación nacional encabezado por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros. Al responsable de Cordiplan le corresponde participar como asesor de esta máxima instancia gubernamental. En el seno del consejo, su actuación tiene como propósito la de coordinar, promover y orientar los planes adoptados para ser ejecutados en los corto, mediano y largo plazos.

Desde 1960, comienzan a crearse órganos gubernamentales para el desarrollo regional, no obstante que en el decreto de creación de Cordiplan en 1958 se introducían los conceptos relativos a la desconcentración y a la descentralización. Sólo en 1969 se dicta el Decreto nº 72, mediante el cual se determina el primer sistema de regiones en el país. En ese instrumento legal se contemplan los organismos e instrumentos de planificación regional que también de hecho, comienza a formar parte del sistema nacional de planificación. Para ese entonces se encontraban en funcionamiento desde 1960, la Corporación Venezolana de Guayana (CVG); en 1963, el Consejo Zuliano de Planificación (Conzuplan) que más tarde, daría paso a la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (Corpozulia); en 1964, es creada la Corporación de Desarrollo de Los Andes (Corpoandes); un año después surge la Fundación para el Desarrollo Centro Occidental (Fudeco); posteriormente, son creadas las Corporaciones para la Región Central (Corpocentro) y para la Región Nororiental (Corporiente).

El estrato sectorial de sistema de planificación se formaliza en 1971, cuando en el marco del entonces vigente Reglamento del Estatuto Orgánico de los Ministerios es creado en cada despacho ejecutivo las oficinas o direcciones de planificación y presupuesto. Si bien las mismas no tenían vinculación funcional con Cordiplan, contaban, entre sus funciones, la de ejercer como órganos sectoriales de planificación en concordancia con los lineamientos emanados de esa instancia central.

Con base en la estructura basada en los estratos antes descritos se fueron estableciendo las interrelaciones entre las distintas dependencias oficiales, con miras a concederle viabilidad a los planes de desarrollo elaborados bajo la dirección de Cordiplan. A esos efectos, se fueron configurando distintas instancias a nivel de los gobiernos central y estadual que involucraban a representantes de las instituciones desde el nivel ministerial hasta el de direcciones de planificación y presupuesto tanto de los organismos centralizados como descentralizados de la administración pública. Las decisiones adoptadas a esos niveles eran complementadas con las prolijadas en las corporaciones de desarrollo.

Los sectores empresariales participaban en distintas instancias del sistema. Estos sectores habían sido privilegiados por la propia Constitución de la República adoptada en 1961, en cuyo artículo 98 contemplaba la protección de “[...] la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medida para planificar, racionalizar y fomentar la producción..., a fin de impulsar el desarrollo del país”. Quedaba, entonces, claramente

determinado el rol protagónico que desempeñaría el sector empresarial en la economía nacional al colocar en un segundo plano la acción planificadora del Estado.

4.3 DESCRIPCIÓN DE LOS PLANES APROBADOS

La Cordiplan inició sus actividades cuando el país se encontraba inmerso en un contexto convulsionado derivado, por un lado, los acontecimientos políticos que recién daban paso a la reinstalación del sistema democrático representativo y, por el otro, la profunda crisis económica cuyas mayores manifestaciones de hacían notorias en los índices de desempleo prevalecientes y en el ámbito fiscal. Ante la necesidad de generar las condiciones propicias para la recuperación económica que permitiese gestar una base de sustentación social al sistema emergente, el gobierno convocó no sólo a las organizaciones políticas actuantes, sino que también a los sectores privados de la economía, empresarios y trabajadores.

De los cuatro planes de desarrollo diseñados en el lapso 1959-1974. Es en el primero que cada uno de ellos respondió, en la práctica, a programas de gobierno correspondientes a los periodos gubernamentales que se sucedieron en esos primeros 15 años de vigencia de la democracia representativa, afectando su continuidad en el tiempo. Por atraparte los planes, respondieron al modelo de planificación indicativa, aunque sesgados como resultado de la consolidación de la concertación pública-privada.

Como ocurría desde comienzos del siglo XX, el gran dinamizador de la economía era la actividad petrolera. Por tanto, el modelo de desarrollo fundamentado en la sustitución de importaciones estaba profundamente condicionado por la evolución de los precios de exportación del petróleo crudo y la limitada cantidad de derivados que entonces se colocaban en los mercados foráneos. Ante la imposibilidad de prever las fluctuaciones de esos precios, el proceso planificador adquirió un alto contenido de incertidumbre. La viabilidad del modelo de desarrollo requería de una creciente cantidad de recursos financieros cuyo origen radicaba con exclusividad en los excedentes que podían generarse con la explotación y comercialización de los hidrocarburos.

Los límites que imponía la concertación público-privada y la incertidumbre que afectaba variables financieras claves para las estimaciones de los planes le confirió a éstos y a todo el sistema de planificación una gran fragilidad. Los supuestos quedaban, a menudo, desfasados frente a las fluctuaciones inesperadas de los precios del petróleo y de sus derivados. Esto contribuyó a restar capacidad de constituirse en un eficaz instrumento de gobierno y reducir la influencia que la planificación estaba llamada a jugar en las decisiones de políticas de desarrollo.

4.4

CAMBIOS INSTITUCIONALES

Durante el lapso 1960-1980 son pocos los cambios que se operan en materia de planificación, no así en la estructura funcional del Estado, en especial, en el ámbito de la administración central. En efecto, a partir de 1974, y como consecuencia del súbito incremento de recursos originados por la escalada de los precios petroleros, surgieron diversas entidades destinadas a canalizar los excedentes generados por esa vía.

Entre las entidades creadas, la que rigurosamente debió haber influido en el sistema de planificación debió haber sido el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), cuyo objetivo era, como su nombre lo indicaba, orientar los recursos financieros hacia los proyectos determinados como prioritarios en el Plan de la Nación, vigente para la época. Adicionalmente, como producto de las nacionalizaciones de las actividades petroleras y mineras acaecidas, en su orden, en 1976 y 1977, emerge la empresa Petróleos de Venezuela S.A. (entonces Petroven hoy PDVSA) y se refuerzan las actividades de la CVG, la cual asume la coordinación de la totalidad de las actividades relacionadas con la minería.

El surgimiento de estas instituciones vinieron a introducir un sesgo adicional al proceso de planificación nacional en detrimento de las facultades de Cordiplan, sobre todo, cuando comenzó a hacerse más que evidente el desarrollo de un sistema propio de planificación de naturaleza corporativo que progresivamente se distanciaba, y cada vez más, de los grandes lineamientos contenidos en el Plan de la Nación. De esta manera, emergió no uno, sino dos sistemas que actuaban en paralelo al sistema central.

Inicialmente, en 1974, la Cordiplan había comenzado a administrar el denominado V Plan de la Nación marcando una pauta inédita en el país, al serle conferido a su entonces jefe con el rango de Ministro de Estado, hecho que lo situó en la cabeza de la conducción económica del país.

Sin embargo, esta situación apenas si se sostendría por poco menos de tres años, cuando se produce la sustitución del titular de la oficina, cuya capacidad de liderazgo se mostró como muy limitada. Poco tiempo después es designado un nuevo jefe, quien recupera la significación del cargo, situación que se modificaría de nuevo una vez que fue sustituido. Ello pondría en evidencia que la trascendencia de la institución se jugaba en función de la impronta que le imprimiera el titular de la jefatura. La insignificancia de Cordiplan se prolongaría hasta 1989, cuando recuperara su papel estelar, paradójicamente, en momentos que se pone en marcha un plan de desarrollo de neto corte neoliberal.

Mientras ello sucedía con Cordiplan, las tareas más significativas en materia de planificación eran llevadas a cabo por el FIV, PDVSA y la CVG, poniendo en evidencia una gran descoordinación entre el resto de las



dependencias públicas y, aún más, se pudieron verificar muchas de contradicciones entre las políticas instrumentadas por cada una de ellas. La institucionalidad de la planificación fue superada por la dinámica propia de la coyuntura que atravesó el país.

5

LA PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA – PRIMERA PARTE 1960-1980³³

5.1 PLANIFICACIÓN E INDUSTRIALIZACIÓN

Los inicios de la planificación en Argentina coincidieron con la expansión de la intervención estatal orientada al impulso del proceso de industrialización. Fue cuando la II Guerra Mundial llegaba a su fin que se adoptó una estrategia de desarrollo vinculada de forma más o menos orgánica a la promoción industrial. Las medidas de fomento industrial utilizadas abarcaron la intervención cambiaria, impositiva y crediticia del Estado, e irían consolidando un modelo de industrialización por sustitución de importaciones impulsado por la ampliación del mercado interno.

En una mirada retrospectiva de largo plazo sobre la planificación económica, resaltan elementos de continuidad a pesar de la gran conflictividad e inestabilidad política de la sociedad argentina en la posguerra. Las políticas de gobiernos de distinto signo político tenían marcadas diferencias en el alcance, en los instrumentos de la intervención del Estado, en la posición con respecto a las demandas salariales, el rol del capital extranjero, pero todas las estrategias de desarrollo eran estrategias de desarrollo industrial.

El modelo industrial permitió algunos avances importantes a lo largo del tiempo. La economía había mostrado un patrón de fluctuaciones marcado por episodios de freno y aceleración. El crecimiento había sido persistentemente restringido por el balance de pagos, entre 1950 y 1963 sólo hubo dos años con superávit comercial y la tasa de crecimiento promedio fue inferior al 2,5%. En las fases de expansión aumentaban rápidamente las importaciones impulsadas por la demanda del pujante sector industrial y se generaban déficit en el balance comercial. La oferta de divisas dependía fundamentalmente de las exportaciones agropecuarias, y la producción del sector estaba relativamente estancada. En contraste, entre 1964 y 1974 la economía experimentó altas tasas de crecimiento (en promedio 4%) y saldos superavitarios en el sector externo (sólo hubo tres años en los que se registró déficit comercial). En esos años, las fases

³³ Colaboración de Martín Fiszbein.

contractivas del ciclo estuvieron marcadas por desaceleraciones del ritmo de crecimiento pero no por reducciones del nivel de actividad.

La suavización de los ciclos coincidió con un proceso de transformación de la estructura productiva. Tanto la producción agropecuaria como la producción industrial crecieron de forma más acelerada: la primera, que había crecido a una tasa promedio inferior al 1,5% entre 1950 y 1963, creció a más de 3% entre 1964 y 1974; y la segunda paso de una tasa de crecimiento promedio del 3% a una tasa de casi 7% en esos mismos periodos. Como afirmaron Katz y Kosacoff, se trató "sin duda la etapa más exitosa del proceso de industrialización".³⁴ Argentina empezaba a dejar atrás los ciclos de freno y aceleración como consecuencia de la maduración de inversiones desarrolladas durante el periodo sustitutivo. Sin embargo, justo cuando el proceso de cambio estructural empezaba a dar sus frutos, el golpe militar de 1976 emprendió un viaje en la política económica que cambiaría el rumbo del desarrollo económico.

5.2

LOS COMIENZOS DE LA PLANIFICACIÓN Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1965-1969

Los primeros ensayos de planificación fueron los Planes Quinquenales durante los gobiernos de Perón. Luego de su derrocamiento la planificación estuvo en suspenso por algunos años, pero en 1958 se puso en funcionamiento la Junta de Planificación de la Provincia de Buenos Aires, conducida por Aldo Ferrer, y en 1959 fue creado el Consejo Federal de Inversiones (CFI), con la misión de asesorar a las provincias para la realización de proyectos de inversión y preparar planes regionales y sectoriales.

El Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), primer organismo público nacional dedicado formal e íntegramente a la planificación en Argentina, fue creado en agosto de 1961, siguiendo las recomendaciones de la Carta de Punta del Este, el documento fundacional de la Alianza para el Progreso. En el decreto de su creación se establecía que el Conade dependería directamente de la Presidencia de la Nación y se encargaría de coordinar los estudios necesarios para la elaboración de los programas de desarrollo y brindar asesoramiento para la acción de gobierno. Su estructura orgánica establecía como presidente el Ministro de Economía y se completaba con un vicepresidente, un secretario ejecutivo y siete consejeros.

En esos primeros años, la falta de un horizonte de largo plazo en la política económica, debida en buena medida a los condicionamientos que los militares impusieron a Arturo Frondizi y – luego de derrocar al presidente electo – al gobierno provisional de José María Guido, acotó las perspectivas de la planificación e

³⁴ KATZ; KOSACOFF, 1989.

hizo que las actividades del Conade se centraran en el asesoramiento en materia de inversiones públicas y políticas de corto-mediano plazo.

La situación cambió desde octubre de 1963, cuando asumió la presidencia Arturo Illía. El nuevo presidente electo encomendó la elaboración de un “Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969” al equipo de trabajo del Conade. Hasta entonces, el Conade había preparado algunos informes y trabajos en el área de planificación, especialmente a nivel sectorial y regional, pero ésta era la primera vez que se hacía cargo de preparar un plan de desarrollo a nivel nacional.

En la elaboración del plan se incorporaron algunos avances metodológicos bastante importantes, que fueron posibles gracias a la cooperación de los organismos de planificación con otras instituciones y al fortalecimiento de los cuadros técnicos y de investigación.³⁵ Desde sus primeros años, el Conade tuvo un perfil tecnocrático que marcaba un fuerte contraste con la experiencia de planificación de los Planes Quinquenales en la etapa peronista. A través de un convenio del Conade con la Cepal se formó un equipo de estudio sobre distribución del ingreso y cuentas nacionales (enfocado en el periodo 1950-1963).³⁶

Los documentos del plan de Conade (1965) tenían como punto de partida un diagnóstico sobre la evolución de la economía argentina entre 1950 y 1963. El estudio registraba una rápida expansión del sector industrial, un relativo estancamiento del sector agropecuario, y crisis periódicas en el balance de pagos que implicaban abruptas reversiones de las fases de crecimiento. Esa dinámica de la economía era explicada por la baja elasticidad de la oferta que caracterizaba a la producción agropecuaria y el predominio de la producción primaria en la composición de las exportaciones (en contraste con la de las importaciones).

El diagnóstico sugería las políticas que debían implementarse. Por un lado, se consideraba imperioso “flexibilizar” la oferta del sector agropecuario y diversificar las exportaciones. Por otro lado se proponía consolidar los proyectos de infraestructura y acelerar la industrialización en los sectores estratégicos (entre ellos siderurgia, petroquímica, química pesada, bienes de capital, papel y celulosa, automotores y tractores, energía eléctrica y combustibles y transportes). La nueva estrategia de desarrollo apuntaba a concentrar la inversión en sectores básicos para generar mayor dinamismo vía eslabonamientos e integración vertical de la industria, prestando especial atención a los ingresos y egresos de divisas generados por cada actividad.

35 CARRANZA, 1965; BERLINSKI; GONZÁLEZ; PANZONE; RAVINOVICH, 1965.

36 Además del equipo de estudio sobre distribución y cuentas nacionales se formó un equipo sobre Tributación, dirigido por Federico Herschel, a través de un programa conjunto de la Cepal, la OEA, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Ambos equipos quedaron luego en el Conade. Entre 1963 y 1966 también se estableció un “Servicio de Asesoramiento sobre Desarrollo” de la Universidad de Harvard, dirigido por Richard D. Mallon.

En la segunda parte del plan se trazaban metas para el crecimiento del producto, el empleo y la distribución del ingreso, y se proponía impulsar mejora en los niveles de educación, salud pública y vivienda. También se discutían los instrumentos de política que debían utilizarse para alcanzar esos objetivos. Se contemplaba la promoción de distintos sectores a través del sistema crediticio, y se analizaba la relevancia de la política fiscal para alentar la inversión y la necesidad de austeridad para contener la inflación. La política cambiaria era vista como una herramienta fundamental para alentar las exportaciones, en particular, las no tradicionales y promover la radicación de capitales extranjeros.

A fines de 1965 fue presentada la versión final de ese primer “Plan Nacional de Desarrollo”, que sería considerado “el intento más serio y sistemático realizado en materia de planificación en el país” – según una expresión de Montuschi y Vazquez-Preedo.³⁷ Su aprobación estaba aún pendiente cuando Illía fue derrocado por la autoproclamada Revolución Argentina y las autoridades del Conade fueron removidas de sus cargos.

5.3

LA POLÍTICA ECONÓMICA A PARTIR DE 1966 Y EL PLAN 1970-1974

Con la instauración del nuevo régimen militar en 1966 el Estado argentino adoptó rasgos fuertemente autoritarios. Por primera vez en la historia de Argentina las Fuerzas Armadas habían decidido tomar el poder político por un periodo de tiempo indeterminado, con un alto grado de cohesión interna. En esta nueva etapa la intervención del Estado estuvo marcada por la obsesión por la “Seguridad Nacional”. La planificación económica, que sufrió ese condicionamiento como todas las áreas de la política estatal, estuvo enmarcada en el despliegue de un complicado sistema burocrático en la administración pública.

A fines de 1966 se estableció un Sistema Nacional de Planeamiento, integrado por un Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (Seconade), y un Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad (Seconase), que tendrían que coordinar sus actividades. El Seconade sería dirigido por el Conade. Para tutelar al Seconase se creó el Consejo Nacional de Seguridad (Conase), que tendría como miembros permanentes a los tres comandantes jefes de las Fuerzas Armadas. Ambas secretarías dependerían directamente del Poder Ejecutivo.³⁸

37 MONTUSCHI; VAZQUEZ-PREEDO, 1970, p. 94.

38 Otros organismos públicos, como Consejo Federal de Inversiones (Indec), creado en 1968, la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata, creada en el marco del proceso de integración regional en 1969, y el Fondo Permanente para Estudio de Preinversión, que se ocupaba de los proyectos de inversión más importantes, fueron luego integrados al sistema. Se preveía la realización de tres planes diferentes, uno de largo, otro de mediano y un otro de corto plazo. “El Plan General de Desarrollo y Seguridad” debía abarcar la década 1968-1977 y tendría por finalidad concretar los objetivos políticos enunciados por el Poder Ejecutivo. El “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad” comprendería el quinquenio 1968-1972 y tendría como objetivo establecer metas anuales cuantitativas e instrumentos para su ejecución – tanto a nivel nacional como regional. Por último, el “Plan Anual Operativo” fijaría metas anuales e instrumentos de política de corto plazo, adecuándose a las disposiciones de los planes de mediano y largo plazo.

La formulación de un plan de largo plazo para “modernizar” el país, tarea principal asignada al Conade, se demoró varios años. Esto se debió en parte al esfuerzo administrativo insumido en el establecimiento del agigantado sistema burocrático, así como a las desinteligencias políticas en la conducción del consejo y los conflictos para articular su actividad con la orientación general de la intervención estatal que se evidenciaron en los primeros años.

Hacia fines de 1968 llegó a la dirección del Conade José María Dagnino Pastore, quien coordinó un periodo de intensa actividad en la elaboración del “Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974”. Por entonces aún estaba en marcha el programa económico de Adalberto Krieger Vasena, con respecto al cual Dagnino Pastore y los funcionarios de los organismos de planificación marcarían un cambio de orientación.

El programa de Krieger apuntaba a desarrollar la producción local de bienes intermedios y de capital y a diversificar las exportaciones industriales para lograr un crecimiento sostenido. Mantenía la orientación industrial, pero pretendía “racionalizar” la estructura productiva, esto es, hacerla “integrada y abierta” apostando a la expansión de grandes empresas de capital nacional y extranjero. En esa estrategia de desarrollo industrial, la política cambiaria era una herramienta fundamental, como había anticipado difusamente el Plan Nacional de Desarrollo previo.³⁹ El aliento al sector industrial se basaba en una devaluación compensada con retenciones, subsidios cambiarios a las exportaciones industriales y a las importaciones estratégicas, medidas que equivalían al establecimiento de un sistema de tipos de cambio diferenciales.

La ideología “eficientista” fue de la mano de una apuesta a la “modernización” tutelada por el capital extranjero. La represión salarial se entendía como condición necesaria para contener de la inflación, que a su vez fue asumida como una condición para impulsar una profundización de la industrialización asociada al capital extranjero. En los primeros años del régimen militar la represión de las demandas de los trabajadores logró mantener cierta estabilidad de precios y salarios nominales. Pero la incapacidad del autoritarismo para llevar la “tregua” de precios y salarios orquestada por Krieger a un acuerdo social con mayor horizonte marcó los límites del proyecto que encarnaba y precipitó su renuncia a mediados de 1969. Fue reemplazado en el Ministerio de Economía por Dagnino Pastore, de orientación más nacionalista.

Poco después, en los primeros meses de 1970, cuando el general Onganía se encontraba debilitado y próximo a abandonar el poder, comenzó a darse a conocer el “Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974”. Los contenidos del Plan reflejaban el cambio en la orientación de política con respecto a Onganía y Krieger. El plan incluía un análisis de la economía y las políticas de desarrollo desde los años 1940. Allí se enfatizaba los resultados decepcionantes de la estrategia de asociación al capital extranjero para la integración vertical industrial llevada adelante entre 1959 y 1962, entre ellos la persistencia del desempleo, del déficit crónico en el

³⁹ CONADE, 1965.

balance de pagos y del dualismo en la estructura productiva tanto en la industria como en el agro. Aunque en el plan no se adoptaba una “actitud xenófoba hacia el capital extranjero”, la estrategia incluía explícitamente “el apoyo al capital nacional”.⁴⁰

En consonancia con el diagnóstico realizado, las principales medidas impulsadas para superar los problemas estructurales de la economía eran un programa de reconversión industrial para elevar la eficiencia en las empresas nacionales y un plan de inversión pública nacional que concedía prioridad a las inversiones en acero, energía, transportes y comunicaciones. Además de impulsar de esa forma la ampliación de la participación nacional en los sectores más dinámicos de la industria, se proponía desarrollar programas de capacitación y mejoras en educación, salud y vivienda – que contribuirían a la formación de recursos humanos –, no acrecentar el endeudamiento externo y fomentar el progreso científico-tecnológico.⁴¹

Los tres objetivos principales enunciados eran un crecimiento rápido y sostenido de la economía (5,5%) anual promedio, una distribución del ingreso más equitativa, y la defensa y extensión de la soberanía nacional en el campo económico. Ese demorado Plan de Desarrollo⁴² fue el primero en reconocer y analizar una contradicción fundamental que aparecía entre dos de sus objetivos, la mejora relativa de las remuneraciones de los asalariados y la elevación del ahorro, y de la inversión, necesaria para el crecimiento sostenido.

En estos años, el Conase – encargado de elaborar planes para garantizar la “Seguridad Nacional” luchando contra la infiltración de “ideologías foráneas” – presentó públicamente dos documentos. El primero, titulado “Reordenamiento Metodológico de Políticas”, constituía un “ajuste y puesta al día de los objetivos políticos y políticas generales” del nuevo gobierno. El segundo, dedicado a las “Orientaciones Nacionales de Seguridad”, sirvió de base para el documento “Políticas Nacionales”, que el Conade publicó junto con el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad a mediados de 1970.

A mediados de 1970, desplazado del poder, el general Onganía, y un día antes de delegar el Poder Ejecutivo al general Roberto Levingston, la Junta de Comandantes aprobó el documento “Políticas Nacionales” con modificaciones menores.⁴³ A diferencia de ese documento – elaborado conjuntamente por el Conade

40 Ídem, 1970, p. 22.

41 En enero de 1969 el Dr. Alberto Taquini había sido designado secretario del recientemente creado (Ley nº 18.020) Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (Conacyt), encargado de formular y coordinar la política científica y tecnológica del Estado. Dos años después se publicaría el “Plan Nacional de Ciencia y Técnica 1971-1975”.

42 CONADE, 1970.

43 El documento se dividía en dos partes; en la primera se fijaban los objetivos políticos para el mediano y largo plazo en los planos político, cultural, social, económico y de seguridad, generales y abstractos; en la segunda en la que se enunciaban 160 pautas para cumplir con los objetivos (MORENO, 1978).

y el Conase – el “Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974” y los “Lineamientos para un nuevo Proyecto Nacional” no fueron tratados.

5.4

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SEGURIDAD 1971-1975

A fines de 1970 Aldo Ferrer fue designado al frente del Ministerio de Economía, y Javier Villanueva se hizo cargo de la conducción del Conade. Durante su activa gestión en el Conade, Villanueva abrió la discusión sobre el proyecto del plan, en que participaron representantes de distintos sectores, entre ellos importantes empresarios y dirigentes sindicales, y coordinó el equipo que preparó la versión definitiva del “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975”. El 14 de mayo de 1971 el plan fue aprobado por ley, hecho que no ocurría desde la promulgación del Segundo Plan Quinquenal en 1953.

Las tareas de planificación tuvieron una gran sintonía con las definiciones de política económica, que siguió una concepción desarrollista nacionalista. El eje del programa de Ferrer fue el impulso del capital nacional, la integración de la economía y las exportaciones industriales. En esa línea, el plan destacaba la necesidad de aumentar el poder de decisión soberano en el campo económico, la integración nacional para un desarrollo regional más equilibrado y justo, la promoción del crecimiento de las empresas de capital nacional, el desarrollo científico-tecnológico y la integración regional.⁴⁴

El plan incluía metas proyectadas para las tasas de crecimiento del producto (7% anual), del sector agropecuario (44%) e industrial (8,6%), del sector externo (10% tanto para las exportaciones como las importaciones), el consumo privado, la inversión, el gasto público, el empleo y la distribución del ingreso. También incorporaba los proyectos concretos y de más largo plazo que se estaban impulsando, como la creación del Banco Nacional de Desarrollo, la “Ley de Compre Argentino”, programas de reconversión industrial, modernización agropecuaria y desarrollo científico-tecnológico, y reformas en el sistema educativo, la estructura administrativa y la tributaria.⁴⁵

Una nueva crisis de la coyuntura económica (inflación y desequilibrio externo), y el estancamiento económico profundizaba la grave crisis social y política. El desenlace estuvo a cargo del nuevo hombre fuerte de la Junta de Comandantes, el general Agustín Lanusse, que se puso al frente de la presidencia en marzo de 1971 para negociar la salida del régimen adoptando una estrategia defensiva, que consistió iniciar un proceso de apertura democrática intentando imponer algunas condiciones.

⁴⁴ CONADE, 1971.

⁴⁵ Formalmente el Sistema Nacional de Planeamiento seguía vigente, y uno de los objetivos de la revisión del plan, para el cual el Conase colaboró con el Conade, era rediseñar la metas y objetivos general para asegurar su conformidad con el documento de “Políticas Nacionales” aprobado por la Junta de Comandantes. De esas tareas resultó un documento titulado “Necesidades de Seguridad”, que no fue publicado con el Plan.

En esa etapa de crisis económica y política, la política económica del gobierno fue ecléctica y no mantuvo un rumbo definido. A mediados de 1971 fue disuelto el Ministerio de Economía, y sustituido en sus funciones por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. También se disolvió la personería de las Secretarías del Conade, del Conase y del Conacyt, que pasaron a denominarse Subsecretarías de Desarrollo, Seguridad y Ciencia y Técnica, respectivamente.

En septiembre se creó la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno que absorbería a las tres subsecretarías. Aunque se continuaron e iniciaron algunas obras, la crisis de la coyuntura restringió las tareas de planeamiento a la actualización periódica del plan 1971-1975, de modo que sirviera de base para el nuevo gobierno que asumiría en mayo de 1973. En 1972, con miras a la campaña electoral, Lanusse le encomendó a la nueva secretaría la elaboración de un documento para presentar el programa del gobierno, que sería publicado en 1973 bajo el título Proyecto Nacional – Documento de Trabajo.

5.5

EL “PACTO SOCIAL” Y LA NUEVA IRRUPCIÓN MILITAR

En 1973 fue elegido como presidente Héctor Cámpora y el peronismo volvió al poder.⁴⁶ En octubre, luego del triunfo electoral de Perón, la ley de ministerios le dio a José B. Gelbard el rango de Ministro de Economía, elevó las subsecretarías a secretarías, y creó la Secretaría de Planificación, Programación y Coordinación Económica.

Aludiendo a la necesidad de coordinación entre las visiones de corto y de largo plazo, la dirección del órgano de planificación fue puesta bajo la misma órbita que controlaba la política económica: el Consejo Nacional de Desarrollo fue reemplazado por el Instituto Nacional de Planificación Económica, dependiente del Ministerio de Economía, que sería conducido por Benjamín Hoppenhayn.

La política económica de Gelbard se sustentó en el Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, la Liberación Nacional y la Justicia Social (ACN). Su promulgación en el parlamento, con el apoyo de la Confederación General del Trabajo (CGT), selló el “Pacto Social” que apuntaba a dar legitimidad al proyecto económico y social del peronismo. La política de concertación tenía como objetivo primario la contención de la inflación, que se consideraba condición necesaria para el crecimiento y la redistribución del ingreso que se buscaba impulsar.

El horizonte de los acuerdos fue definido a fines de 1973 con la presentación del “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional”, en el que se enfatizaban algunos objetivos prioritarios: la puesta en marcha de un

⁴⁶ José Ber Gelbard fue designado Secretario de Hacienda y Finanzas, Obras Públicas y Comercio, por expresa indicación de Perón.

proceso gradual y acelerado de distribución del ingreso nacional que restituyera a los asalariados una participación justa en el ingreso nacional; una modificación de las estructuras productivas y distributivas, a fin de conformar un nuevo modelo de producción, consumo, organización y desarrollo tecnológico [y] la recuperación de la independencia económica⁴⁷ a través del impulso de la empresa de capital nacional y la reversión del proceso de desnacionalización.

Con el fallecimiento de Perón y las renunciadas de Gelbard y Hopenhayn hacia fines de 1974, el Pacto Social fue abandonado, y con él quedó atrás el Plan Trienal, el último intento formal de planificación indicativa realizado en Argentina. En 1975 el país atravesó una grave crisis económica y política, y en 1976 se produjo un golpe de Estado que llevó al general Videla a la presidencia.

Algunos elementos asociados a la planificación que mantuvieron cierto lugar en la estructura del gobierno militar. En septiembre de 1976 se creó un Ministerio de Planeamiento, al frente del cual estuvo el general Díaz Bessone. Se propuso realizar un Proyecto Nacional, y un documento preliminar fue aprobado por la junta militar en agosto de 1977. Sin embargo, el ministro renunció a fines de año. Los intentos más relevantes de planificación del período, que estuvieron a cargo del Secretario Técnico Alberto Solanet, se referían a proyecciones de corto plazo para evaluar la consistencia del presupuesto nacional, las proyecciones macroeconómicas, y en particular, los proyectos de inversión del sector público.

Sin embargo, los intentos de planificación iban a contramano de la orientación de la política económica. Durante la dictadura militar, que comenzó en 1976, se realizaron reformas liberalizantes y la intervención del Estado en la economía se redujo fuertemente. Las reformas tendientes a la apertura comercial y financiera llevarían a un proceso de desindustrialización. La planificación económica, cuya necesidad había surgido cuando se adoptó una estrategia de desarrollo industrial, fue desmantelada rápidamente junto con los resortes principales de la acción estatal cuando el modelo industrial fue abortado.

47 Poder Ejecutivo Nacional (1973, tomo I, p. 13).

6

LA PLANIFICACIÓN EN MÉXICO – PRIMERA PARTE 1950-1980⁴⁸

6.1

CONTEXTO POLÍTICO Y DESARROLLO

Durante este periodo México gozó de bastante estabilidad política y social, lo que le permitió consolidar los avances institucionales logrados en las décadas de los años 1930 y 1940. Según un informe del Banco Nacional de Comercio Exterior,⁴⁹ entre los logros de la institucionalidad pueden destacarse la formación de partidos políticos estables y la consolidación de los sectores sociales como actores políticos.

En este contexto sociopolítico favorable, México vivió un periodo de gran prosperidad, que se prolongó por varias décadas. Ya a mediados de los años 1950 se estableció un programa económico, destinado a superar la inestabilidad del crecimiento, marcada por el exceso de gasto sobre el ahorro y por la inflación. Los puntos centrales de ese programa fueron los siguientes: tipo de cambio fijo; déficit público bajo, como proporción del PIB; deuda pública limitada, como proporción del PIB; subsidios y exenciones de impuestos para reinversión de utilidades; fomento de la sustitución de importaciones, mediante tarifas y permisos selectivos; rendimiento real positivo para los ahorrantes. El más relevante de estos puntos fue la sustitución de importaciones, que permitió un proceso de rápida industrialización, de tal manera que entre 1950 y 1970 el PIB industrial se multiplicó por seis, en términos reales.

Gracias a esta estrategia, se logró un crecimiento económico sostenido, con estabilidad de precios. Entre 1955 y 1970 el PIB aumentó a una tasa anual promedio de 6,7%, con una inflación de sólo 3,8%. Las inversiones anuales subieron de un 14,3% a un 22,3% del PIB. Crecieron el empleo y los salarios reales. En sólo 20 años, entre 1950 y 1970, el ingreso per cápita se duplicó.

⁴⁸ Colaboración de Jaime Ruiz Tagle.

⁴⁹ BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, 1990.

Al cabo de 30 años, de 1950 a 1980, México había dejado de ser un país predominantemente agrario: la población económicamente activa del sector primario había disminuido de un 60,9% a un 37%; en cambio, la del sector secundario creció de un 16,7% a un 29% en el mismo periodo.

Sin embargo, paulatinamente empezaron a aparecer los problemas que dificultaron la prolongación de esta estrategia de desarrollo económico y social. El empleo del proteccionismo y de la intervención estatal para apoyar a la industria se había exagerado; el tipo de cambio sobrevaluado había dificultado el crecimiento de las exportaciones y la competitividad de las manufacturas mexicanas; el bajo precio de los bienes de capital y los incentivos otorgados a la compra de maquinarias y equipos habían limitado el crecimiento del empleo. Como las inversiones del gobierno se orientaron prioritariamente a la industria, se produjo un retraso relativo de la agricultura, acentuando la fuerte migración del campo a las ciudades. Además, se produjo un fuerte crecimiento demográfico⁵⁰ y un desarrollo desigual, en las regiones, en los sectores productivos y entre los diversos estratos de ingreso de la población.

Las exportaciones no crecían al ritmo necesario para financiar la creciente demanda por importaciones y la diferencia se cubría con endeudamiento externo. Los desequilibrios en la balanza de pagos comenzaron a acumularse. Paralelamente, se registraron tasas anuales de inflación de dos dígitos, luego de décadas de relativa estabilidad de precios.

En 1976 se produjo una devaluación, que terminó con dos décadas de paridad fija. Se firmó un acuerdo con el FMI y se puso en marcha un paquete de medidas estabilizadores, que implicó restringir el gasto público para reducir el déficit fiscal y la inflación, limitar el crédito, y devaluar la moneda para estimular las exportaciones y reconstruir las reservas internacionales.

Sin embargo, el descubrimiento de enormes depósitos de petróleo en el sureste del país, en un contexto de altos precio, mejoró enormemente la disponibilidad de recursos externos. Los capitales privados comenzaron a retornar. Las inversiones públicas y privadas crecieron fuertemente, alcanzando en 1981 un 30% del PIB. Las importaciones de bienes intermedios y de capital crecieron a una tasa anual superior al 40%, en promedio, de 1978 a 1981. Pero, como el tipo de cambio estaba sobrevaluado, los empresarios no tenían incentivos para exportar, lo que generó un fuerte aumento de la participación del petróleo en las exportaciones totales, de un 15% en 1976 a un 66% en 1983.

Ante la riqueza petrolera, que se supuso creciente, México tuvo un amplio acceso al crédito externo. Pero a partir de 1981 el precio del petróleo se desplomó al tiempo que se producía una brusca alza de las tasas de

⁵⁰ La población mexicana creció a tasas aún mayores que el resto de la América Latina. En la década de los años 1950 llegaron al 3,2 % anual, en la década siguiente se mantuvieron esas tasas y sólo en los años 1970 comenzaron a bajar alcanzando un promedio de 2,65% anual en el quinquenio 1975-1980 (CELADE, 2007).

interés internacionales. El acceso al crédito se redujo drásticamente. El crecimiento de la producción se detuvo. La tasa de desempleo se duplicó. La inflación se disparó. La deuda externa se multiplicó, de tal manera que a fines de 1982 era tres veces más alta que en 1977. Frente a la escasez de divisas, en agosto de 1982, el gobierno debió solicitar una prórroga de los pagos a los bancos extranjeros y cesó el pago de la deuda externa, desatando una crisis que causaría la década perdida para el desarrollo de la región. Así terminó, dramáticamente, el largo periodo de industrialización basado en el crecimiento hacia adentro.

6.2 LAS INSTITUCIONES Y LOS PLANES 1953-1969

La prehistoria de la planificación económica en México puede situarse en 1930 cuando, frente a la crisis internacional, se dictó la ley sobre Planeación General. Luego, en 1933, se elaboró el Primer Plan Sexenal. En 1940 se diseñó el Segundo Plan Sexenal, cuya ejecución se vio impedida por el estallido de la II Guerra Mundial.⁵¹

Pero la planificación recién se institucionalizó en 1953, cuando la Secretaría de Hacienda creó el Comité de Inversiones, que debía elaborar un programa de inversiones públicas, para ser sometido al Presidente de la República. Fue así como se elaboró el Plan Nacional de Inversiones para el sexenio 1953-1958. Por primera vez se establecieron claramente los objetivos generales que se buscaba alcanzar.⁵² Ellos fueron los siguientes: mejorar el nivel de vida de la población; lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico; alcanzar un desarrollo económico más coordinado; obtener cierta estabilidad de precios; financiar las inversiones sin incurrir en déficit; conseguir una mayor participación del capital nacional en las inversiones; canalizar los recursos financieros de preferencia hacia los sectores más necesitados o hacia la resolución de los mayores problemas económicos.

La Comisión de Inversiones era la institución encargada de evaluar la implementación del Plan Nacional. Como puede observarse, más que de un plan muy riguroso, se trataba, en un contexto de expansión económica, de lograr un crecimiento más equilibrado, que permitiera superar las consecuencias de la inestabilidad de precios y del déficit fiscal.

Desde el 1 de enero de 1959, las tareas de la Comisión de Inversiones pasaron a formar parte de la Dirección de Inversiones, situada en la Secretaría de la Presidencia. Ese nuevo ministerio debería ser el órgano central de la planificación. Se le asignó la función de enlace entre la Presidencia de la República y otros organismos

51 ILPES, 1984, p. 53.

52 CECEÑA, 1983.

del Gobierno Federal relacionados con la economía y con la política. Por eso, muchos consideran que la creación de este ministerio constituye el verdadero inicio de la planificación económica en México. Sin embargo, además de la Dirección de Inversiones Públicas, se creó la Dirección de Planeación, con igual nivel jerárquico, lo que constituyó un grave problema, ya que no existía una clara distinción de sus funciones.

Luego de los Acuerdos de Punta del Este de 1961, que establecían que los países firmantes debían formular programas nacionales amplios para el desarrollo de sus economías, como contribución a la Alianza para el Progreso, en México se decidió elaborar un Plan de Acción Inmediata 1962-1964 (de corto plazo), que se debía encuadrar en las proyecciones de largo plazo de la economía mexicana. Se trataba de aprovechar parte de los 20.000 millones de dólares que los Estados Unidos pondrían a disposición de los países latinoamericanos por medio de la alianza. De manera que la institucionalidad pública se adaptó a la disponibilidad de recursos internacionales, bajo el impacto de la revolución cubana.

En 1963 se inició un nuevo avance institucional, al discutirse un Proyecto de Ley Federal de Planeación. Pero éste no llegó a aprobarse, debido a las circunstancias electorales. La dimensión electoral aparece con frecuencia en la trayectoria de la planificación económica mexicana.

Más adelante, en 1965, la Comisión Intersecretarial Hacienda-Presidencia fue la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. En él se establecieron directrices específicas para la acción pública y estímulos para la iniciativa privada, buscando un equilibrio dinámico entre los sectores público y privado. Uno de los objetivos específicos era lograr una tasa de crecimiento económico de 6% anual, como promedio. Como puede constatarse, los objetivos de la planificación eran predominantemente económicos y sólo secundariamente sociales.

También en 1965, junto al Plan Nacional de Desarrollo, se dio otro paso adelante al incluir un estudio de la Secretaría de la Presidencia acerca de la división de México en zonas y regiones, para la planificación económica.

6.3 PLANIFICACIÓN EN MÉXICO DE LOS AÑOS 1970

Se ha sostenido que fue el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) el que descubrió la urgencia de planificar. De hecho, ya en 1970 se creó un Consejo Nacional de Planificación, con el objetivo de “disminuir el desequilibrio en el crecimiento de las distintas zonas del territorio nacional, coordinar más eficazmente la acción de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo Federal entre sí y con los sectores público y



privado.”⁵³ No puede sorprender este objetivo en un país tan extenso, diverso y desigual como México. De manera que las características del país y de su desarrollo desigual influyeron en las modalidades de las instituciones de planificación.

En ese año se llegó a elaborar un documento llamado “Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público Federal, 1971-1976”, en el que se proponía una política financiera que permitiese que el ahorro del sector público cubriera dos tercios de las inversiones. Se asumía una perspectiva claramente estatista, sin descartar el aporte del sector privado.

Junto al esfuerzo por desarrollar equilibradamente las diversas zonas geográficas, se avanzó en los planes sectoriales. Fue así que en 1970 se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En 1972 se elaboró el Plan Nacional Hidráulico. En 1975 se constituyó la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público. En 1976 se terminó el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, que se había comenzado a concebir desde 1970. De manera que, gracias al rol de consejos y de comisiones especializadas, se pudo avanzar seriamente hacia la planificación sectorial de largo plazo.

Al terminar el sexenio del presidente Echeverría, los Ministerios de la Presidencia, de la Hacienda y del Patrimonio Nacional, con la colaboración de los organismos descentralizados de la Cepal, elaboraron un plan económico denominado “Lineamiento para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980”. Sus cuatro objetivos principales fueron los siguientes: absorber la mano de obra desocupada; distribuir mejor el producto nacional; acelerar el crecimiento económico; y afianzar la independencia técnica y económica del exterior. Se sostenía que “la inversión privada tiene un amplio campo de acción... pero si los empresarios privados no adoptan las decisiones de inversión, el Estado asumirá la responsabilidad y tomará la iniciativa”.⁵⁴

Antes que terminara el periodo presidencial, en 1975, se celebró la sesión constitutiva de la Conferencia Nacional del Plan Básico de Gobierno (futuro). Se integraron las comisiones de carácter nacional, regional y sectorial. De manera que la llegada de un nuevo equipo político a la administración del Estado generaba la necesidad de crear instituciones de planificación especializadas.

Durante el gobierno del presidente López Portillo (1976-1982) se establecieron tres niveles de planificación, que llevaron los siguientes nombres: “concertada”, si se trataba de buscar un entendimiento con los sectores sociales y privados de México; “convenida”, entre el gobierno federal y los estados; y “obligatoria”, cuando se trataba del sector público. Frente al sector privado, las instituciones del Estado debían convertirse en el motor económico nacional; pero sus logros fueron muy limitados. En cuanto a la planificación “convenida”,

53 CECEÑA, 1983, p. 149.

54 Según Ceceña (1983, p. 195), esta afirmación fue infinitamente repetida, pero no cumplida.

se trataba de que los 32 estados del país fijaran sus necesidades de inversión para cada año, asegurándose los recursos necesarios. En cuanto a la planificación “obligatoria” para el sector público, el principal logro consistió en una reforma administrativa, que reasignó las funciones de los ministerios.

Así, en lo que concierne a las tareas relacionadas con la planificación, hasta diciembre de 1976 había tres ministerios encargados: la Secretaría de la Presidencia, se ocupaba de la planeación del gasto público y de las inversiones; la Secretaría de Hacienda, de la presupuestación del gasto corriente; la Secretaría del Patrimonio Nacional, de la programación y control de las entidades paraestatales. Por eso, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que debía encargarse de “elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de evaluar su financiamiento – tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente – y de evaluar los resultados de su gestión”.⁵⁵

La Secretaría de Programación y Presupuesto actuaba como secretariado técnico de los agentes responsables de las tareas de planificación. Ella se encargó de la planificación económica sectorial, para lo cual se distinguieron ocho sectores básicos: agropecuario, forestal y pesquero; industrial (manufacturero, minero, energético); comunicaciones y transporte; turismo; salud y seguridad social; educación y cultura; ciencia y tecnología.

Por otra parte, en enero de 1978 el presidente López Portillo instaló el Sistema Nacional de Evaluación, independiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya coordinación general quedó adscrita a la Presidencia de la República.

Para concluir, señalemos que la crítica a la planificación económica en México durante los decenios posteriores a la II Guerra Mundial se centra en no haber construido un sistema integral de planificación. La responsabilidad de la planificación se mantuvo dispersa y no se contó con un órgano central de planificación. Otra de sus debilidades consistió en el horizonte temporal, en los cuales fueron de mediano plazo (cinco a seis años) y no incursionaron al largo plazo (15 a 20 años). El hecho que la mayoría de los medios de producción era privada, de tal manera que las decisiones dependían de los propietarios de estos medios no fue abordado adecuadamente por los planes. Con todo, se reconoce que hubo algunos planes sectoriales específicos que tuvieron un relativo buen éxito, como en los casos del Plan Nacional Hidráulico y del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología.

⁵⁵ CECEÑA, 1983, p. 207.

INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS PARA EL PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA

Jorge Leiva Lavalle

SEGUNDA PARTE

1

EL REPLIEGUE DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DURANTE EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX – VISIÓN DE CONJUNTO

El repliegue de la planificación en América Latina comenzó a producirse en algunos países a mediados de la década de los años 1970 y se generalizó durante los años 1980 a raíz de las crisis de la deuda externa. Durante los años 1990, en que predominó el Consenso de Washington y se implementaron programas de reforma estructural en distintos países, los organismos de planificación – tanto a nivel regional como nacional – vieron reducidas su actividad e influencia al mínimo. Incluso, en algunos casos, la estructura institucional fue desmontada y dejaron de existir como tales mientras algunas de sus funciones básicas, como la coordinación y la evaluación, emigraban parcialmente a otros organismos públicos que las llevaban a cabo en la medida que eran necesarias para sus propios objetivos.

Este repliegue de la planificación es parte de un cambio más general y profundo. Se produjo en los distintos países de América Latina el abandono del tipo de estrategia y de políticas de desarrollo que había prevalecido desde la II Guerra Mundial para ser sustituida por otra muy diferente. La revisión más drástica involucró a dos aspectos claves de la estrategia anterior: el rol del Estado en la economía y el papel de la industria manufacturera en el proceso de crecimiento.

A diferencia de lo que ocurrió en los países asiáticos que habían adoptado estrategias similares (Corea y los llamados tigres), el Estado dejó de ser, en la región, la autoridad que debía asegurar, mediante políticas adecuadas, la correcta asignación de recursos y mejoras progresivas en la distribución del ingreso. La industria manufacturera, por su parte, ya no debía ser apoyada para que se desempeñara como motor fundamental de la ampliación y modernización tecnológica de los sectores productivos, posibilitando la elevación de la productividad y la competitividad de las distintas actividades productivas y la reducción de la heterogeneidad estructural con sus negativos efectos sociales.

1.1 EL ROL DEL ESTADO

Diversos autores han planteado que este cambio de estrategia y de políticas de desarrollo fue producto de su agotamiento causado por factores muy diversos.⁵⁶ En relación al Estado, estuvo ausente en América Latina la construcción de un sólido Estado democrático que permitiera asegurar su autonomía frente a los intereses particulares, el respeto de los derechos ciudadanos y la vigencia del imperio de la ley. Por el contrario, las políticas públicas fueron a menudo capturadas para beneficio de grupos económicos, sectores sociales, círculos militares, corporaciones religiosas o agrupaciones profesionales (incluso, a veces, de caudillos y dictadores individuales) los cuales acumularon poder político y económico a costa del interés general.

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

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

⁵⁶ IGLESIAS, 2006.

1.2

LA INDUSTRIALIZACIÓN

La industrialización, por su parte, ya en los años 1950 dejó de ser una necesidad determinada por la caída de la capacidad para importar durante los años 1930 y por la imposibilidad de obtener abastecimiento adecuado y oportuno desde las potencias industriales comprometidas en el esfuerzo bélico de la II Guerra Mundial. Por el contrario, durante los años 1960 y 1970, la industrialización fue dirigida por el Estado.⁵⁷ La industria y su expansión debieron ser protegidas de la competencia externa que provenía de los países desarrollados. La política de protección tuvo costos crecientes, a menudo adoleció de inconsistencias e, incluso agudizó sesgos anti-exportadores.

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

La dinámica de la economía y del comercio mundial conspiró también contra las políticas proteccionistas. El ritmo de crecimiento de la producción y particularmente del comercio durante las tres décadas que siguieron a la II Guerra Mundial alcanzó niveles sin precedentes en la experiencia histórica.⁵⁸ El comercio internacional de manufacturas registró una expansión particularmente rápida, sin embargo, los países latinoamericanos, excepto Brasil, no lograron insertar sus exportaciones industriales en la dinámica de esas corrientes comerciales.⁵⁹ Las exportaciones de productos primarios, por su parte, no languidecieron y, a pesar de la volatilidad de los precios y de los ciclos de la demanda, representaron una alternativa para el crecimiento económico de los países de la región.⁶⁰

1.3

LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA

La globalización financiera es otro fenómeno internacional que repercutiría muy ostensiblemente en las estrategias y políticas de desarrollo, a partir de fines de los años 1970. El abandono del sistema de tipos de

57 CÁRDENAS; OCAMPO; THORP, 2003.

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

59 Hacia 1980, los países en desarrollo exportaban un 9% del total mundial de exportaciones de manufacturas. De esa corriente de exportaciones de los países en desarrollo, un 14% provenía de los países miembros de la Asociación Latino-Americana de Integración (Aladi), siendo Brasil el origen de la mitad de ellas (CEPAL, 1987, p. 50, 55 y 57).

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

cambio fijos que regía desde los acuerdos de Bretton Woods a principios de la década y los desequilibrios comerciales generados por el aumento abrupto de los precios del petróleo en 1973 estimularon el desarrollo de los mercados de cambio y de los eurodólares, los cuales gozaron de abundante liquidez provista por los excedentes de los países exportadores de petróleo. El creciente volumen de transacciones financieras internacionales fue acompañado por reformas institucionales para liberalizar y desregular los movimientos internacionales de capital y los sistemas financieros nacionales.⁶¹

La integración financiera involucró principalmente a los países desarrollados. Pero no excluyó a las mayores economías de América Latina. Brasil primero y luego México, Argentina, Venezuela y Chile participaron en el proceso de globalización desde sus etapas iniciales y fueron importantes receptores de capital antes de 1980. Argentina y Chile, junto con Uruguay, fueron los primeros países en realizar drásticas reformas liberalizantes que se generalizarían con mayor o menor intensidad en los años 1990.

La globalización financiera y las reformas liberalizadoras cambiarían la naturaleza de los flujos financieros externos que requerían las economías de nuestros países para financiar sus programas de desarrollo. El papel crucial que desempeñaba el Estado y los sistemas de planificación en el periodo de su despliegue cambiaría sustantivamente. Las fuentes de recursos externos para los proyectos de inversión y programas de desarrollo ya no estaban reducidas a las instituciones oficiales de crédito, el Estado dejó de ser la única vía para obtenerlos y los sistemas de planificación pasaron a ser el instrumento necesario para generar y evaluar los proyectos que se requerían para acceder a tales recursos.

Durante el periodo de la crisis de la deuda, a partir de 1982 y especialmente después de las nacionalizaciones de las deudas privadas, los gobiernos volvieron a ser actores indispensables para el financiamiento externo. Éste estaba racionado, y debía pasar necesariamente por negociaciones que estos conducían con los bancos acreedores y el FMI. Pero el balance financiero era negativo,⁶² las negociaciones tenían un carácter estrictamente financiero y tenían por objeto exclusivo estructurar el servicio de la deuda acumulada. Sólo a partir de 1990, después de las negociaciones concluidas en los términos del Plan Brady, se renovaría el acceso a los mercados internacionales de capital.

1.4 LAS NUEVAS CONCEPCIONES

Las nuevas concepciones sobre estrategias y políticas económicas de crecimiento y desarrollo, que presidieron el repliegue de los sistemas de planificación durante las dos últimas décadas del siglo XX, apuntaron a

61 FRENKEL, 2003.

62 Balance financiero: diferencia entre la afluencia neta de capital y el pago de servicios de capital (EYZAGUIRRE; VALDIVIA, 1989).

cuatro ámbitos de las políticas económicas: i) la adopción de las reglas de juego del mercado y del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos; ii) la apertura al comercio y a las corrientes financieras y de inversiones privadas internacionales; iii) la privatización generalizada de empresas y actividades del Estado; iv) la implementación de duras políticas fiscales; y monetarias de estabilización.

Un cambio tan drástico y sustantivo de orientación en las políticas públicas no podía darse de un día para otro y sin grandes rupturas. No es casual que las primeras experiencias de aplicación de este tipo de políticas en la segunda mitad de los años 1970 fueran realizadas por gobiernos militares dictatoriales en Chile, Argentina y Uruguay. La crisis de la deuda externa de los años 1980 – con toda la dureza de las políticas de ajuste – y la influencia decisiva que adquirieron sobre los gobiernos, el FMI y el BM impulsaron esta orientación liberalizadora, antiestatista y desindustrializadora. En los años 1990, estas instituciones negociaron con los gobiernos programas de ajuste estructural inspirados en el pensamiento neoliberal y cuyas principales recetas integrarían lo que John Williamson denominó el Consenso de Washington.⁶³

1.5 LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA

La crisis de la deuda externa fue el hecho dominante de los años 1980 en toda América Latina. A partir de mediados de la década anterior, el comercio exterior de los países se expandió rápidamente. También lo hicieron y más rápidamente los ingresos de capital a la región, sobre toda bajo la forma de créditos externos. La deuda externa creció aceleradamente, triplicándose entre 1978 y 1982. Este último año, alcanzó un volumen más de tres veces superior al valor exportado anualmente por América Latina. Como la tasa de interés internacional superó el 10% a partir de 1979, los intereses de la deuda, en especial desde 1981, gravitaron muy pesadamente en la cuenta corriente de la balanza de pagos, superando el 30% del valor de las exportaciones.⁶⁴

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

Sin esos préstamos, ningún país estuvo en condiciones de mantener el servicio de la deuda en los términos originalmente pactados, excepto Colombia. El balance entre afluencia neta de capital y servicio de la

63 WILLIAMSON, 1990b.

64 (EYZAGUIRRE; VALDIVIA, 1989). Los intereses pagados al exterior por los países latinoamericanos se quintuplicaron entre 1977 y 1981 (cifras de la Cepal).

deuda se hizo negativo. Los movimientos financieros provocaron una gran sangría de recursos que arrasó con las reservas de divisas de la región y forzó a reducir fuertemente el gasto interno de los países. Se produjeron severas contracciones del gasto público, devaluaciones, contracción de la inversión con un violento impacto en la actividad económica, en el ingreso y consumo per cápita, el desempleo y la inflación.⁶⁵ El resultado fue la peor crisis desde la gran depresión de los años 1930 y, luego, la “década perdida” para el desarrollo de la región.

Los ejercicios de renegociación de la deuda externa, recurrentes en cada país durante el resto de la década, pasaron a ser determinantes de las políticas económicas y sociales de los gobiernos de la región. Los objetivos del desarrollo económico y social quedaron subordinados a las restricciones financieras que el servicio de la deuda externa imponía. Los planes de ajuste que cada gobierno presentó para re-equilibrar sus cuentas externas se constituyeron en la definición básica que enmarcaba las políticas públicas.

1.6 LA CONDICIONALIDAD DEL FMI

Los bancos acreedores establecieron como requisito la aprobación del Fondo Monetario Internacional a estos planes de ajuste. Esta fue la oportunidad para que esta institución introdujera condicionalidades que restringían aún más el margen de maniobra de los gobiernos. Más aún, estas condicionalidades fueron ampliando su alcance desde los temas de manejo macroeconómico a otros temas propios de las estrategias de desarrollo.

Después de un par de años, se pudo constatar que el penoso esfuerzo de ajuste interno recesivo para re-equilibrar las cuentas externas no había bastado para compensar el pago de intereses, la cuenta corriente se mantenía deficitaria y la deuda seguía creciendo. El gobierno de los EE.UU. impulsó entonces, en 1985, el Plan Baker para reprogramar el pago de las deudas y reciclar parcialmente los intereses. Lo más significativo de esta propuesta fue que incluyó condicionalidades que no se limitaron a los instrumentos de política macro, fiscal, monetario o cambiario. Se comenzó a introducir políticas de corte neoliberal, orientación entusiastamente promovida por el presidente norteamericano del momento, Ronald Reagan.

La obligación de privatizar empresas o instituciones que anteriormente eran del Estado o desregular actividades que el Estado se había reservado o reglamentado obedecía a enfoques de políticas públicas y políticas de desarrollo que contradecían directamente las concepciones que habían predominado en América Latina en décadas

⁶⁵ “Entre 1980 y 1983, el ingreso bruto cayó año tras año en la región, acumulando una disminución de 14%, mientras que el desempleo se duplicó y la inflación se elevó de un 56% a un 131%” (SCHMIDT-HEBBEL, MONTT, 1989).

anteriores.⁶⁶ Sólo las dictaduras militares del cono sur se habían apartado del patrón anterior y habían impuesto, sin ninguna consulta democrática, políticas neoliberales del tipo de las propiciadas por la Administración de Reagan.

Las crisis sufridas en la década de 1980, cuya máxima expresión estuvo en la deuda externa, aceleró los procesos inflacionarios, acentuó la pérdida de competitividad de las economías y aumentó las desigualdades sociales. Las perspectivas de las políticas públicas se redujeron. Las consideraciones de mediano y largo plazo cedieron el lugar a los problemas sobrevivencia de corto plazo y las restricciones financieras se impusieron sobre las perspectivas del desarrollo económico y social más generales. En el plano institucional, desaparecieron instituciones financieras y de fomento. Los sistemas de planificación, por su parte, se debilitaron, quedaron dañados, se volvieron irrelevantes o fueron destruidos.

1.7

LAS POLÍTICAS DEL CONSENSO DE WASHINGTON

En 1989, una nueva administración norteamericana decidiría cambiar el Plan Baker. En su lugar, el Plan Brady comenzaría a presidir las negociaciones. Este cambió la estrategia de financiamiento para incorporar reducción de la deuda y del servicio de esa deuda, permitiendo a los países de la región recuperar progresivamente el acceso a los mercados internacionales de capital. Pero la condicionalidad que obligaba a cambios de las políticas económicas se mantuvo en los términos del plan anterior y se impuso un conjunto de recetas de políticas que se conocería como el “Consenso de Washington”.

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

Las diez reformas eran: **i)** disciplina fiscal; **ii)** reorientación de las prioridades del gasto público hacia áreas con altos retornos económicos y potencial para mejorar la distribución del ingreso, tales como salud básica, educación primaria, e infraestructura; **iii)** reforma tributaria (para reducir las tasas marginales y ampliar la base impositiva); **iv)** liberalización de la tasa de interés; **v)** tasa de cambio competitiva; **vi)** liberalización comercial; **vii)** liberalización de las corrientes de inversión extranjera directa; **viii)** privatización; **ix)** desregulación (para abolir las barreras al ingreso y la salida); y **x)** seguridad de los derechos de propiedad.⁶⁷

⁶⁶ WILLIAMSON, 1990a.

⁶⁷ WILLIAMSON, 1990b.

Aunque el mismo autor señala que el fundamentalismo de mercado del primer periodo de Reagan ya había sido superado, también precisa que la lista refleje tres grandes ideas: disciplina macroeconómica, economía de mercado y apertura al mundo. Las tres corresponden a la esencia del enfoque neoliberal.

En este enfoque el papel del Estado en la economía es mínimo. Se le descalifica como mecanismo corrector de la asignación de recursos que realiza el mercado. Se le atribuye ineficiencia, corrupción y clientelismo.

El Estado minimizado no necesita sistemas de planificación para orientar el desarrollo económico y social. Se cerraron instituciones y se eliminaron instrumentos de política hasta hacer desaparecer las políticas de desarrollo productivo sectorial, incluyendo las políticas agrícolas e industriales que habían tenido tanta importancia en el pasado. Las políticas sociales se focalizaron en la reducción de la pobreza.

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

1.8

AVANCES Y CUESTIONAMIENTOS DE LAS REFORMAS

Sin embargo, las reformas del Consenso de Washington se vieron respaldadas por una importante consolidación del proceso de globalización. Avanzó el grado de integración de los mercados financieros, se aceleraron los flujos de comercio e inversión, al tiempo que las innovaciones tecnológicas se diseminaban más rápidamente.⁶⁸

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

⁶⁸ En los años 1990, se produjo también una generalización gradual, en el plano internacional y en muchos países, de ideas y valores en torno a los derechos humanos, la democracia política y la protección del medio ambiente.

Además, durante los primeros años de la década se produjo la sensación clara que la “década perdida” había quedado atrás y se reiniciaba una nueva etapa de desarrollo. Se reanudaron los flujos de capitales a la región, bajaron las tasas de interés internacionales, en varios países se reestructuró la deuda externa, disminuyó la inflación y se recuperaron tasas de crecimiento del producto.⁶⁹ Sin embargo, en 1994 se produjo una nueva crisis financiera en México que contagió seriamente a Argentina, aunque afectó menos a otros países. La crisis iniciada en los países asiáticos en 1997 tuvo efectos mucho más generalizados.

Hacia el fin del decenio, se registró un clima bastante generalizado de desconcierto, frustración y fatiga debido a la insuficiencia del progreso y la dureza de los sacrificios realizados en la aplicación de las reformas del Consenso de Washington.⁷⁰ Éstas quedaron cuestionadas por sus resultados y se inició también la crítica de sus bases teóricas y empíricas.

Comenzó a crearse un espacio para el replanteamiento de una visión de mediano y largo plazo que permitiese orientar los esfuerzos para la construcción del futuro de los países, definiendo respuestas en distintos escenarios. Es decir, comenzó a abrirse un espacio para plantearse nuevamente los temas básicos de la planificación, sus objetivos, métodos y requerimientos institucionales.

69 Brasil y Perú que habían tenido tasas negativas en 1888, 1990 y 1992, sólo retomarían el crecimiento en 1993.

70 Entre 1990 y 1999, América Latina incrementó el producto per cápita a una tasa anual promedio inferior a la mitad de la tasa de incremento registrada entre 1960 y 1979.

2

LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA – 1978-2000

El sistema de planificación colombiano experimentó, durante las dos últimas décadas del siglo XX, pocas modificaciones sustantivas en su estructura y un alto grado de protagonismo en el diseño de políticas de desarrollo económico y social. A diferencia de países como Argentina, Perú o Chile, las modificaciones en los instrumentos utilizados y en sus actividades se fueron produciendo paulatina y naturalmente en función de las tareas que le eran asignadas y el tipo de objetivos y programas que impulsaban los distintos gobiernos.

La planificación no llegó a ser considerada en el debate público como la antítesis del mercado. El cambio de modelo de desarrollo fue paulatino y no se produjo una ruptura abrupta destinada a reducir la acción del Estado al mínimo sin considerar seriamente los costos. De hecho, el tamaño del Estado creció durante este periodo.⁷¹ Junto a la apertura de la economía al comercio y capitales internacionales y a la participación privada en áreas anteriormente reservadas al sector público, realizada durante los años 1990, se planteó la necesidad del Estado de fortalecer su acción en las áreas en que era insustituible, particularmente en aquellas actividades que podían mejorar la equidad.

El sistema de planificación mantuvo vivo, durante todo este periodo, el debate en torno a propuestas y políticas de desarrollo que permitieron la búsqueda continua de oportunidades para lograr una economía más eficiente y una sociedad con mayor sentido de justicia y solidaridad. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) estuvo a la cabeza de este esfuerzo, aún en los años 1980 cuando las restricciones financieras volcaron la atención sobre los problemas de corto plazo y las decisiones del Ministerio de Hacienda y del Banco de la República elevaron su gravitación en las políticas públicas.

Aún más, en 1991, la nueva Constitución Política consagró al Plan Nacional de Desarrollo y al DNP como instrumento y actor central de un sistema de planificación que cumple un rol protagónico en la orientación y diseño de políticas económicas y sociales – más responsabilidades muy específicas respecto a los proyectos de inversión pública.⁷²

71 Para el periodo 1987-1995, véase Cordi, Angela (1998).

72 La norma constitucional institucionalizó el Consejo Nacional de Planeación, una nueva instancia de participación con representantes de la sociedad civil y los gobiernos regionales, previa al debate parlamentario en ambas cámaras del Congreso Nacional.

Dos factores parecen estar asociados a esta peculiaridad de la planificación en Colombia en relación a la mayoría de los países de la región. Uno de ellos es la continuidad de las instituciones democráticas que ha gozado el país desde 1958 y el otro es la forma en que enfrentó la crisis de la deuda que golpeara tan fuertemente al desarrollo económico y social de nuestros países a partir de 1982 después que México suspendiera el pago del servicio de su deuda externa.

2.1 LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA

La economía colombiana fue afectada por los fenómenos internacionales que desataron la crisis y la interrupción de los flujos de capital en 1982, pero en menor grado que la mayoría de los otros países de América Latina. El nivel y perfil de la deuda externa, cuyo servicio no fue interrumpido, le permitieron negociar la deuda con el Fondo Monetario y el resto de los acreedores de manera muy diferente a los países que estaban en situaciones más críticas.

Colombia es el país que registró menores fluctuaciones y cambios traumáticos derivados de la crisis de la deuda, menos que en los otros seis países que se han analizado en este estudio. El crecimiento se desaceleró, desde más de 5% anual en el quinquenio 1975-1979 hasta 2,4% entre 1980 y 1984 pero las tasas anuales fueron positivas y en el año más crítico, 1982, llegó al 1%.⁷³ El desempleo se elevó y llegó a 14% en 1985, pero no llegó a las cifras extremas de otros países. No se produjeron desbordes inflacionarios.

A comienzos de los años 1980, Colombia registraba niveles relativamente bajos de endeudamiento externo, producto de un manejo prudente de la bonanza de la segunda mitad de la década de los 1970. La deuda, por su parte, había sido contraída mayoritariamente con fuentes oficiales de crédito. De la deuda registrada en 1982 y 1983, más de 30% correspondía a organismos multilaterales y cerca del 20% a entidades bilaterales.⁷⁴ La deuda con prestamistas privados sólo llegó en esos años a un 50% del total, mientras que en el conjunto de América Latina esa proporción sobrepasó el 70%. El crédito externo se había orientado en buena medida a financiar proyectos de infraestructura física y se había evitado la carrera armamentista.

La recesión internacional y el cierre del mercado internacional de capitales privados obligaron a la administración del presidente Betancur a compatibilizar las políticas y objetivos de su Plan Nacional de Desarrollo⁷⁵ con un proceso de ajuste que se inició en 1982 y se reforzó a mediados de 1984. El aumento de aranceles, el

⁷³ Cifras del Banco Mundial.

⁷⁴ OSPINA, 1985.

⁷⁵ Denominado "Cambio con Equidad" (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1983).

subsidio a las exportaciones, la aceleración de las devaluaciones, la restricción del gasto público y el incremento de los impuestos no fueron suficientes para detener la caída de las reservas internacionales del Banco de la República.

En septiembre de 1984, la banca comercial comunicó su decisión de no prestar recursos adicionales si el gobierno no entraba en un proceso de negociación con el FMI. En febrero de 1985, el gobierno inició formalmente tales negociaciones, pero como no se requerían recursos de la balanza de pagos ni se buscaba una reestructuración de la deuda pública, se monitoreó y analizó el programa económico que implementaba el gobierno. En abril, se logró el apoyo del fondo y se avanzó rápidamente con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la utilización de los créditos ya contratados y la consecución de créditos adicionales. Posteriormente, el comité consultivo de la banca comercial acogió la solicitud de recursos “frescos” presentada por el gobierno.⁷⁶

Las políticas de ajuste permitieron reducir los desequilibrios externos e internos a niveles razonables y la bonanza cafetera de 1986, aunque breve, permitió recuperar ritmos de crecimiento dinámicos, superiores al 5% ese año y el siguiente. La política macroeconómica contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1990⁷⁷ contribuyó a este resultado. El mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva y la reducción del déficit del sector público se redujo a un par de puntos del PIB dieron paso a una diversificación de las exportaciones, una disminución de la tasa de interés y a una recuperación del crédito interno. Por dos años consecutivos, 1988 y 1989, se lograron superávits en cuenta corriente y se redujo el desempleo.⁷⁸

Sin embargo, durante ese mismo bienio se debilitó el ritmo de crecimiento, también lo hizo la inversión privada a partir de 1989 y la inflación se elevó sobre el 25% anual a partir de 1988. Fueron argumentos para impulsar las reformas estructurales de comienzos de los años 1990.

2.2

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LOS AÑOS 1990

Las reformas estructurales comenzaron a plantearse durante la Administración Barco (1986-1990), recibieron su mayor impulso durante la Administración Gaviria (1990-1994) y se mantuvieron, con algunos matices, durante la Administración Samper (1994-1998).

⁷⁶ OSPINA, 1985.

⁷⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1987. Véase Plan de Economía Social.

⁷⁸ OCAMPO, PÉREZ, TOVAR Y LASSO, 1998.



Por una parte, en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, se inició un acelerado proceso de desgravación arancelaria que redujo el arancel promedio desde 44% a comienzos de 1990 hasta 11,8% en marzo de 1992. Este proceso fue complementado con la eliminación de prácticamente todos los controles directos a las importaciones y la reducción de los incentivos directos a las exportaciones. Por otra parte, se liberalizaron las normas para la entrada y salida de la inversión extranjera y se permitió a los intermediarios manejar directamente transacciones en divisas dentro del mercado regulado y el control de flujos de capitales de corto plazo.

Las políticas monetarias y cambiarias pasaron a ser decididas por el Banco de la República gracias a la autonomía que le otorgó la Constitución de 1991. Sucesivas medidas tendieron a ampliar los ámbitos de operación de los intermediarios financieros y a regular su competencia.

El régimen laboral también fue flexibilizado y el sistema de seguridad social fue profundamente reformado estableciéndose un régimen de competencia entre empresas públicas y privadas.

Estas reformas estructurales combinaron, en contra del patrón regional, liberalización con un crecimiento relativo al tamaño del Estado. La estructura del Estado experimentó importantes cambios debido a las reformas mismas, a los procesos de privatización, a la ampliación de los espacios de participación privada, particularmente en infraestructura física y seguridad social, y al proceso de descentralización que fue acelerado por la Constitución de 1991. Se asignaron importantes transferencias a las entidades territoriales destinadas a inversión social, las cuales se sumaron a gastos crecientes en justicia y seguridad. El gasto público aumentó rápidamente y debió ser financiado con aumentos de la carga tributaria en tres reformas tributarias sucesivas (1990, 1992 y 1995). En la segunda mitad de la década, sin embargo, se generarían desequilibrios en las finanzas públicas.⁷⁹

En contra de las expectativas que se generaron al inicio de las reformas, el crecimiento promedio ha registrado tasas similares a las de la segunda mitad de la década anterior. Además, ha estado sujeto a fuertes fluctuaciones derivadas de fuertes ciclos de políticas macroeconómicas; expansivas en unos periodos y contractivas en otros. Estos últimos pusieron a prueba el compromiso, explícito y destacado, de los Planes Nacionales de Desarrollo (La Revolución Pacífica 1990-1994 y El Salto Social 1994-1998) con la estabilidad macroeconómica.

Por otra parte, la liberación comercial y la apertura parcial de la cuenta de capitales contribuyeron a una ampliación del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos cuya contrapartida doméstica fue el deterioro de las cuentas financieras del sector privado. Hacia 1998, cuando el contagio de la crisis asiática se hizo

79 Ídem.

sentir en Colombia, el déficit en cuenta corriente superaba el 6% del PIB, el del gobierno central era cercano al 5% del PIB y el del sector público no financiero algo menos del 4%.⁸⁰ Las negativas condiciones externas y las políticas de ajuste del nuevo gobierno determinaron una caída del PIB superior al 4% del PIB en 1999, único año con una tasa de crecimiento negativa desde que se calculan cuentas nacionales.

2.3

EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

La característica del sistema de planificación en Colombia es la articulación en torno a un actor principal, el DNP, y un instrumento central, el Plan Nacional de Desarrollo. A diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, el DNP jugó un papel central en las políticas para enfrentar, en 1982 y 1983, el impacto de la recesión internacional y la detención de los flujos de financiamiento privado a nuestros países y luego, en 1985, en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos acreedores privados para regularizar el servicio de la deuda externa. En los años 1990, el DNP y los Planes Nacionales de Desarrollo fueron nuevamente actor e instrumentos centrales para el cambio de modelo de desarrollo y la aplicación de las políticas preconizadas por el Consenso de Washington.

Las reformas liberalizadoras no significaron una pérdida de importancia del Estado, sino un cambio de roles, sin que se redujera su tamaño. En la definición de esos nuevos roles, el DNP y los planes siguieron jugando un papel central. El Estado y la planificación se han hecho responsables de mantener los equilibrios macroeconómicos básicamente con políticas fiscales prudentes y proporcionando un marco a las políticas monetarias y cambiarias que son decididas por el Banco de la República. La protección a la industria y las políticas sectoriales productivas han sido reemplazadas por el énfasis en políticas horizontales como la innovación tecnológica y el desarrollo del capital humano. Se ha fortalecido el papel del Estado en políticas destinadas a favorecer a grupos vulnerables. Y ya en los años 1990 empezaron a cobrar creciente importancia los esfuerzos por mejorar la administración de justicia y la seguridad e intensificar la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas.

Un rasgo distintivo en las funciones del DNP es que ha mantenido durante toda su historia la tuición sobre la inversión pública. La Constitución del 1991 le entrega la responsabilidad de elaborar un plan de inversiones de las entidades públicas de orden nacional, indicando que deberá establecer los presupuestos plurianuales de de gasto y fuentes de financiamiento de los principales programas y proyectos de inversión pública. Es decir, el DNP está a cargo del componente de inversión del Presupuesto Nacional.

⁸⁰ Cifras de DNP (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1999, p. 69).

Desde 1970 hasta la actualidad se ha elaborado y aprobado diez planes cuatrienales, uno para cada periodo presidencial. El cuadro siguiente resume alguna de sus principales características.

PLANES NACIONALES DE DESARROLLO⁸¹ (1970-2010)

Plan de Desarrollo	Objetivos	Estrategias	Políticas	Instrumentos
Las Cuatro Estrategias 1970-1974	Crecimiento acelerado. Distribución del ingreso.	Sectores líderes.	Construcción. Exportaciones. Productividad agrícola. Distribución del Ingreso.	Sistema de ahorro y préstamo. Fomento a exportaciones. Seguridad Social.
Para Cerrar la Brecha 1975-1978	Reducción de la desigualdad y de la pobreza.	Estabilidad macroeconómica. Revolución verde.	Política social rural y urbana.	DRI - Desarrollo rural integrado. Desarrollo social urbano.
Plan de Integración Nacional 1979-1982	Desarrollo de la infraestructura básica nacional.	Plan vial comunicaciones. Desarrollo minero-energético.	Financiamiento internacional por el Banco Mundial.	Contrapartida Presupuesto Nacional.
Crecimiento con Equidad 1982-1986	Expansión económica y políticas redistributivas.	Vivienda popular, generación empleo. Cobertura educativa.	Subsidios para vivienda, educación y salud.	Autoconstrucción. Asistencia social. Educación a distancia.
Plan de Economía Social. 1986-1990	Economía social de mercado. Eficiencia económica y equidad social.	Lucha contra la pobreza absoluta. Programa de reconciliación y rehabilitación. Estabilidad macro y creación de empleo Infraestructura vial, minero-energética y equipamiento comunitario.	Modernización de la Administración Pública. Erradicación de la pobreza absoluta. Política de fronteras.	Reconciliación, normalización, rehabilitación. Ciudades alternas.
La Revolución Pacífica 1990-1994	Modernización del Estado. Apertura económica.	Constitución del 1991. Privatizaciones. Protección y Seguridad Social. Descentralización.	Reforma sistema de salud. Seguridad jurídica. Inversión extranjera. Transferencias regionales.	Flexibilización Financiera. Reducción aranceles. Legislación básica Servicios públicos.
El Salto Social 1994-1998	Apertura con rostro humano. Estabilidad. Económica y equidad social.	Política Social. Internacionalización de la economía. Política macroeconómica y comercial.	Salud, educación, nutrición, seguridad y asistencia social. Desarrollo Energético.	Sisben. Red de Solidaridad Social. Vivienda de Interés Social. Plan Nacional de Gasoductos.
Cambio para Construir la Paz 1998-2002	Logro de la paz para progreso económico y social.	Estabilización macroeconómica. Diálogos con Insurgencia.	Contracción Monetaria y fiscal.	Creación nuevo sistema de crédito U.V.R.

Continua...

81 El Cuadro ha sido tomado de Florez, Luis Bernardo y Rodrigo Manrique (2008, p. 29).

Continuación

Plan de Desarrollo	Objetivos	Estrategias	Políticas	Instrumentos
Hacia un Estado Comunitario 2002 - 2006	Fortalecimiento fuerza pública. Participación comunitaria.	Programa de Reinserción. Atención desplazados.	Empleo Rural. Familias en acción.	Efectivos campesinos. Plan guardabosques.
Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006-2010	Continuación del plan de seguridad ciudadana y crecimiento empresarial.	Inteligencia militar. Incentivos a la inversión.	Reinversión utilidades.	Exenciones tributarias.

El plan *Las Cuatro Estrategias 1970-1974* se fundamentó en un diagnóstico que se alejó de las concepciones estructuralistas cepalinas que habían predominado con anterioridad. Sin abandonar los programas para elevar la productividad agrícola, resultaba necesario impulsar la demanda de empleo en sectores con alta potencialidad de crecimiento, como la construcción y las exportaciones. En el primero se concentraron las políticas y programas.⁸²

Desde mediados de los años 1970 adquirieron mayor importancia los temas del ajuste macroeconómico, en particular tras la crisis internacional de la deuda de comienzos de los 1980. El *Plan Economía Social 1986-1990* representa una reacción frente a los altos costos que habían generado las políticas de ajuste sobre la producción y el empleo. Por ello, se propuso una reorientación de la inversión pública hacia la infraestructura física y hacia programas sociales enfocados en la lucha contra la pobreza.⁸³

El programa de apertura el cambio del rol del Estado pasaron a constituir el eje de *La Revolución Pacífica 1990-1994*. Las reformas para los mercados de bienes, laborales y de capitales, fueron enunciadas. Su sello distintivo fue la desregulación y la liberación de los mercados, inspiradas en el criterio de que el exceso de controles e intervenciones por parte del Estado había ocasionado un funcionamiento ineficiente y poco competitivo del sistema económico. Bajo esta visión se modificaron en forma sustancial los instrumentos de regulación de los mercados financiero, laboral y cambiario y se definieron nuevos regímenes en diversas materias: tributaria, de inversión extranjera, de endeudamiento, de comercio exterior y, más adelante, de seguridad social. El plan recoge las disposiciones de la nueva Constitución para realizar un vigoroso proceso de descentralización de la administración del Estado.⁸⁴

Los tres últimos planes han debido incorporar los temas relacionados con los conflictos armados internos de Colombia. La desarticulación de la vida social y la economía de vastos sectores del territorio nacional

82 (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1972), *Las Cuatro Estrategias*.

83 Ídem (1987), *Plan de Economía Social*.

84 Ídem (1991), *La Revolución Pacífica*.



han requerido la atención y la movilización de recursos crecientes para atender al esfuerzo bélico y a las necesidades de las poblaciones afectadas por los conflictos armados.

El DNP ha mantenido importantes vínculos con las instituciones financieras internacionales, particularmente con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La tuición sobre los proyectos de inversión pública incluyendo los estudios de preinversión, los criterios de selección y las decisiones sobre su financiamiento lo convirtieron en un interlocutor privilegiado dentro del sector público. Pero, la vinculación ha significado mucho más. A partir de mediados de los años 1970, los planes han reflejado en buena medida el pensamiento sobre el desarrollo económico y social que ha prevalecido en esas instituciones.

La influencia del Banco Mundial se puede observar con claridad en *La Revolución Pacífica 1990-1994*, el cual recoge fielmente los lineamientos del Consenso de Washington y particularmente, en el campo de las privatizaciones, apertura y flexibilización financiera. Pero también se encuentra esa influencia en planes más antiguos. *Para Cerrar la Brecha 1974-1978* pone énfasis en el sector agropecuario en tiempos de éxito de la revolución verde y en el *Plan de Integración Nacional 1978-1982* el sello del Banco Mundial se observa en el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura principalmente en las áreas de transporte, comunicaciones y minero-energética.⁸⁵

El progresivo énfasis en las políticas sociales dentro de estos diez planes se torna preponderante en las metas, las inversiones y los programas contenidos *El Plan de Economía Social 1987-1990* y en *El Salto Social 1994-1998*.⁸⁶ Este énfasis no es ajeno a esta influencia internacional – el Banco Mundial viene destacando la importancia de los temas relacionados con la pobreza desde los años 1960. Pero, responde también a la frustración social con la inequidad en el reparto de los frutos del crecimiento económico. Las instituciones democráticas colombianas han canalizado esa frustración incorporando en forma cada vez más explícita y gravitante las metas sociales en sus planes y políticas y particularmente en el Plan Nacional de Desarrollo, el instrumento de mayor jerarquía política en la elaboración de políticas en este ámbito.

85 Ídem, 1975 y 1979.

86 Ídem, 1987 y 1995.

3

LA PLANIFICACIÓN EN CHILE – 1973-2000

El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 puso abrupto término a la experiencia de la “vía chilena al socialismo” y al esfuerzo de conformación de un sistema de planificación gubernamental fuerte y complejo a nivel nacional, regional y sectorial. Durante los siguientes nueve años, hasta 1982, se aplica en Chile un modelo de políticas económicas y sociales de tipo neoliberal extremo, que desarticula el sistema de planificación anterior, pero utiliza la Oficina de Planificación Nacional para impulsar reformas institucionales y programas sociales destinados a la población más pobre.

Entre 1982 y 1990 las políticas públicas del régimen militar adquieren cierto pragmatismo, pero mantienen su carácter ortodoxo y un fuerte sesgo regresivo en la distribución del ingreso. Tras la recuperación de la democracia, cambia la orientación de las políticas económicas y sociales, que buscan el crecimiento con equidad, pero no se recupera el antiguo rol del Estado en la economía ni se reconstruye un sistema de planificación nacional.

3.1 EL ENTORNO POLÍTICO Y ECONÓMICO

Mientras el régimen arrasaba con las instituciones democráticas y aplastaba violentamente a la oposición, la política económica se inspiraba en las concepciones neoliberales extremas que consideran al mercado como la antítesis de la planificación. Se impone el fundamentalismo del mercado en que la intervención del Estado en la economía debe ser restringida el mínimo.⁸⁷

Se implementaron numerosas reformas, en las cuales incluyeron la eliminación de los controles de precios, la apertura indiscriminada de las importaciones, la liberalización del mercado financiero interno – a fines de la década se extendería a los flujos internacionales de capital –, reducción del tamaño del sector público, devolución a sus antiguos propietarios de empresas y tierras expropiadas, supresión de la mayoría de los derechos sindicales vigentes antes del golpe militar y una reforma tributaria que redujo fuertemente la participación de los tributos directos y de mayor progresividad.

⁸⁷ FFRENCH-DAVIS, 2008, p. 32 a 39.



Por tres años (1974-1976), la inflación se mantuvo a niveles de tres dígitos mientras se traba de controlarla con medidas monetarias. Se redujo en 1977, después que se aplicaron otros mecanismos y no sólo el control monetario. La violenta caída del PIB en 1975⁸⁸ y la lenta recuperación posterior significó un desempleo muy elevado, salarios deprimidos, numerosas quiebras y caída de la inversión. Pero, la profunda recesión inicial creó grandes brechas de capacidad productiva no utilizada que permitieron sostener una recuperación – con baja inversión – por varios años, la cual generó una imagen de éxito económico y financiero. En 1979, habiendo logrado un superávit fiscal y un régimen de libre importación con arancel uniforme de 10%, se adoptó plenamente el enfoque monetario de balanza de pagos y se congeló el tipo de cambio.

Esta política fue apoyada por un intenso endeudamiento externo, que cubrió en exceso la brecha externa en expansión. La deuda externa se duplicó, el aumento de las exportaciones se detuvo y, en 1981, el déficit en cuenta corriente se empinó al 21% del PIB. En 1982, la economía colapsó y por segunda vez, en menos de una década, la economía chilena se vio afectada por una recesión de magnitud inusitada, la mayor de toda América Latina. En 1982 y 1983, el PIB cayó en más de 14%, seguido por una generalizada crisis bancaria, desempleo generalizado y masivas quiebras en la agricultura, industria y construcción.

El colapso económico y el clima de descontento debilitaron al régimen militar y se hicieron, con cierto pragmatismo, varios ajustes en las políticas económicas. Se realizaron sucesivas devaluaciones, se introdujeron bandas de precios para la importación de productos agrícolas, se reguló al sistema financiero y se entregaron ayudas masivas al sector privado. A partir de 1986, se inició una recuperación sostenida de la actividad económica que se vio estimulada por un alza notable de los precios del cobre en 1988 y 1989 que, incluso provocaron un recalentamiento de la economía este último año.

Los gobiernos democráticos de la década de los años 1990⁸⁹ presidieron uno de los periodos más prósperos de la historia económica de Chile. Entre 1990 y 1998 la tasa de crecimiento promedio del PIB superó el 7% anual y el producto por habitante lo hizo a tasas superiores al 5%. Este dinamismo del crecimiento económico estuvo asociado a la expansión de las exportaciones – con tasas de crecimiento del 10% anual – y de la inversión en formación de capital productivo junto a un ambiente generalizado de estabilidad. Al mismo tiempo, los indicadores de pobreza y desigualdad mostraron claros progresos, particularmente en los primeros cuatro años.

En 1998, sin embargo, la crisis asiática impactó seriamente los términos de intercambio. Un tipo de cambio apreciado y un déficit externo financiado y estimulado por el endeudamiento del sector privado agravaron

88 EL PIB se redujo en 4,9% en 1973, creció en 2,5% en 1974 y volvió a caer en 11,4% en 1975 (cifras del Banco Mundial).

89 La administración de Patricio Aylwin se extendió desde marzo de 1990 hasta marzo 1994 y la de Eduardo Frei Ruiz-Tagle los seis años siguientes, hasta marzo de 2000.

la situación. Una errada política del Banco Central en la crisis provocó una interrupción del sostenido crecimiento económico de la década. En 1999, se produjo una recesión y el PIB registró una caída de 0,8%.

3.2

LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL BAJO EL RÉGIMEN MILITAR

El neoliberalismo extremo imperante en el diseño de las políticas públicas no significó la desaparición de la Odeplan. Dejó de ser el órgano que planifica el desarrollo económico y social del país, pero, mantuvo una alta relevancia política hasta el término de la dictadura militar en 1990. Se constituyó en un órgano del nivel superior del gobierno que desarrollaba importantes iniciativas en el ámbito institucional, en el diseño de políticas públicas al tiempo que administraba el sistema de evaluación de los proyectos de inversión del sector público.

Odeplan tuvo un rol importante en las reformas que realizó el régimen militar para reducir la intervención del Estado en la economía y la sociedad y entregar al mercado la asignación de recursos y la distribución del ingreso. Era necesario sustituir la institucionalidad que había permitido al Estado dominar casi sin contrapeso la escena económica y social interviniendo tanto al nivel macro como microeconómico, incluyendo desde la fijación de miles de precios de bienes y servicios de consumo y de inversión, hasta el racionamiento del crédito de los bancos privados y la aprobación de cada operación de importación o que involucrara cualquier uso de divisas.

Las autoridades económicas designadas por régimen militar se empeñaron en crear una nueva institucionalidad que otorgara al mercado el rol prominente que estimaba que debía jugar. Sin la necesidad de conciliar los intereses de los sectores ciudadanos que impone un régimen democrático fueron implementándose múltiples reformas – en algunos casos con un alto grado de radicalidad – que sólo debían cumplir la condición de responder a cánones neoliberales que esas autoridades sustentaban.

3.3

LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

En el ámbito económico, debe mencionarse la rápida y radical apertura al comercio internacional y a los movimientos de capital.⁹⁰ La privatización de empresas estatales fue otro ámbito muy destacado de las reformas en el ámbito económico. Lo primero en privatizarse fueron los bancos que habían sido nacionalizados

⁹⁰ La desindustrialización y el sobreendeudamiento en divisas de los bancos y las empresas privadas provenientes de estas liberalizaciones habrían de agravar la recesión de 1982 y 1983, la más grande que había afectado al país desde comienzos de los años 1930. Esto haría reconsiderar algunas de estas medidas a la salida de esa crisis.



en el gobierno socialista anterior.⁹¹ Pero, también se privatizaron empresas estatales tradicionales que dominaban en sus mercados con razonable rentabilidad en distintas actividades como la producción de acero, productos farmacéuticos, azúcar, energía eléctrica, servicios telefónicos y de telecomunicaciones.

De gran importancia fue la reforma laboral que reemplazó la legislación vigente desde 1931 para el mercado de trabajo. En virtud de esta reforma la negociación colectiva se hace al interior de cada empresa excluyéndose cualquier negociación por rama o grupo de empresas y el derecho a huelga queda limitado de acuerdo a estrictas normas que, incluso permiten a las empresas contratar trabajadores ajenos para reemplazar a los huelguistas. Además, la libertad de sindicalización terminó con la afiliación obligatoria y la libertad para formar confederaciones de trabajadores eliminó el esquema de central única que había imperado hasta el golpe militar.⁹²

Una de las reformas estrellas fue la realizada en el ámbito de la seguridad social. En 1981, se creó el sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que introdujo un cambio radical al sistema de pensiones. Los trabajadores debieron elegir una de estas empresas administradoras privadas para que maneje la parte de su remuneración que está obligado por ley a transferir a una cuenta de ahorro que sólo tiene como destino una pensión cuando alcance su edad de retiro. Estas empresas administradoras invierten los recursos de las cuentas de los trabajadores en el mercado de capitales y acumulan la rentabilidad de esas inversiones en la cuenta de cada trabajador. Es un sistema totalmente privado que funciona con total independencia del presupuesto público y provee de fondos al mercado de capitales donde pueden financiar su expansión otras empresas privadas.

En el ámbito de la salud destaca la reforma, también de 1981, que creó las Instituciones de Salud Previsional (Isapres), empresas privadas que ofrecen seguros de salud captando una buena parte de las cotizaciones obligatorias para la salud que hasta ese momento iban al Fondo Nacional de Salud, entidad pública que financia las prestaciones de salud de toda la población, incluso los indigentes o que están fuera de la fuerza de trabajo.

La reforma a la educación básica y media creó, en 1980, un nuevo esquema de subsidios a la demanda en función del servicio prestado. Este esquema dio un fuerte impulso a la educación privada subvencionada por el Estado, sector que se vio fortalecido adicionalmente por la transferencia de la administración de las escuelas a las municipalidades. La matrícula en el sector particular subvencionado mostró desde entonces un crecimiento mayor que el sector municipalizado al que ha ido reemplazando.

91 Tuvieron que volver a ser intervenidos por el gobierno en la crisis de 1982 y luego serían nuevamente reprivatizados después que sus deudas fueran asumidas por el Fisco.

92 Las reformas económicas y laborales fueron sin duda determinantes en la redistribución regresiva del ingreso nacional producida durante la dictadura. La participación de los salarios en el ingreso nacional disminuyó de 58% a 41% entre 1970 y 1989. Las encuestas de presupuestos familiares muestran que el quintil más pobre redujo su participación en el gasto desde 7,6% en 1969 hasta 5,2% en 1978 y a 4,4% en 1988.

En el ámbito universitario, en enero de 1981, se promulgó la nueva ley de Universidades, que permitió la creación y funcionamiento de nuevas casas de estudio autónomas y de propiedad privada.

3.4 POLÍTICAS SOCIALES

Aparte de las reformas institucionales, Odeplan participó en el diseño de diversos programas referidos principalmente al ámbito social. Estos programas adquirieron especial importancia por el fuerte deterioro en la distribución del ingreso y el impacto de las crisis económicas de 1975 y 1982.

Destacan entre ellos: la confección del mapa de la extrema pobreza, el diseño de programas en salud y en desnutrición infantil, el sistema de subsidios habitacionales, el régimen de pensiones asistenciales para inválidos y ancianos marginados de la previsión, la creación del subsidio único familiar (SUF) y los subsidios de cesantía y programas especiales de empleo que se diseñaron en los periodos de crisis económica.

Todos estos programas tenían por objeto focalizar el gasto social sólo en los grupos más pobres y hacerlo más eficiente. Dos instrumentos tuvieron especial relevancia entre los mecanismos para mejorar la focalización del gasto. Las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) permitieron medir la distribución de ingresos entre las familias, orientar las políticas sociales hacia los más pobres y medir su impacto. Las Fichas de Clasificación Social (CAS) de aplicada en los barrios pobres determinaban si la situación de pobreza de la familia encuestada reunía los requisitos para acceder al acceso a los subsidios públicos.⁹³

Odeplan durante el régimen militar no fue la cabeza de un sistema de planificación nacional, pero su acción correspondió a un ejercicio de planificación para avanzar hacia una visión neoliberal del desarrollo económico y social del país. De esta visión derivaron planes de acción en ámbitos específicos que incluyeron el diseño de reformas para abrir la economía nacional al dinamismo de las corrientes internacionales de comercio y capitales y entregaran la asignación de los recursos al mercado con la menor interferencia posible del Estado. Odeplan también participó en las tareas de monitoreo y evaluación de tales reformas, así como en el diseño y aplicación de políticas sociales que debían acompañar ese modelo buscando focalizar el gasto público social en los sectores más pobres.

93 Correspondió también a Odeplan administrar el sistema de aprobación de proyectos de inversión pública. Esta aprobación requería la evaluación de rentabilidad social de cada proyecto y que la tasa de retorno social no fuera inferior al 12% anual.



3.5

LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN

Tras la recuperación de la democracia, en 1990, se crearon el Ministerio de Planificación (Mideplan) el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres). El primero sustituyó a Odeplan y es el continuador de sus tareas en el área social y en la evaluación de proyectos de inversión pública.

La ley le otorgó a Mideplan funciones muy amplias que incluyen, por cierto, las de planificación. Sin embargo, de hecho, se ha abocado a la tarea de planificación social y al desarrollo de programas orientados a la superación de la pobreza y al fortalecimiento de la inclusión social de grupos discriminados (mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados), incluyendo la ejecución de varios de ellos. Además, mantuvo la administración del sistema de evaluación de los proyectos de inversión pública y ha colaborado con los gobiernos regionales en el diseño de estrategias y políticas de desarrollo regional y gestión territorial. En 1994, se designó a Mideplan como el ente coordinador del Área de Protección Social que incorporaba a los Ministerios de Salud, Educación, Vivienda, Trabajo, Cultura y de la Mujer.

Mideplan mantuvo tareas propias de un ente planificador sin llegar a serlo. En el ámbito social, ha realizado tareas claves de información, pero no es el ente articulador de un sistema de planificación estratégica. Sólo cumple esas funciones en el ámbito de la inclusión social, en que, sin embargo, tiene importantes funciones ejecutivas, alejándose de las características propias de un ente planificador.⁹⁴

3.6

EL ROL DEL MINISTERIO DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres) no tenía precedentes en la administración pública chilena y se le asignó el propósito de lograr mayor coordinación y coherencia de la acción del gobierno en función de sus objetivos programáticos y estratégicos. Las tareas de planificación gubernamental que se realizan en Chile pasaron, de manera gradual y sin denominarlo "planificación", a ser responsabilidad de la Segpres. Sin tener la responsabilidad formal de llevar adelante el proceso de planificación estratégica que el país ha ejercido y, en la práctica, las principales funciones de ese proceso que aún se realizan en Chile.

La ley que creó este ministerio le asignó tareas de asesoría al presidente y a los ministros; mantener las relaciones del gobierno con el Congreso, los partidos políticos y otras organizaciones sociales y la de propender

⁹⁴ GARCÍA HURTADO, 2009.

al logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión del gobierno. Su tarea central ha sido la de brindar eficiencia, coordinación y coherencia estratégica al quehacer gubernamental, contribuyendo a asegurar complementariedad – y evitando inconsistencias – entre las políticas públicas y a que sus impactos sean coherentes con los objetivos estratégicos que persiguen. También se le encargó fortalecer la gobernabilidad, sumando voluntades y compromisos de los actores relevantes para prevenir conflictos y asegurar continuidad en la consecución de los objetivos estratégicos del gobierno.

Un hito clave para la creación de esta nueva manera de hacer planificación en Chile fue la creación, en 1991, del llamado Sistema de Metas Ministeriales que buscó darle seguimiento y cumplimiento a los principales compromisos programáticos del gobierno. El seguimiento de las metas ministeriales, compromisos programáticos de cada Ministerio, le permitiría a la Segpres coordinar y monitorear el logro de las metas estratégicas del gobierno.

A diferencia de la mayoría de las reparticiones públicas de alto rango, la Segpres ha realizado tareas de dirección, coordinación y control estratégico y ninguna de carácter ejecutivo. Es, por lo tanto, propiamente un ente de planificación estratégica, sin que la ley le haya otorgado esa función. Esta falta de atribución legal para planificar ha sido precisamente una de sus debilidades.

La “visión estratégica” con que trabaja la Segpres ha estado dada por el Programa de Gobierno y por los compromisos que asume el presidente ante la nación durante su mandato, muy especialmente en su cuenta pública anual ante el Congreso Nacional. Estos han definido los objetivos estratégicos que se busca concretar y que son objeto del proceso de planificación.

El Programa de Gobierno y las Cuentas Presidenciales han asumido este rol porque no existe una institución pública responsable de elaborar una visión estratégica propiamente tal. Tampoco existe un proceso que comprometa a actores distintos al gobierno de turno o de sus mismos electores con la visión expresada en el programa. Dicha visión y su consecuente plan de acción, por tanto, no es objeto de un proceso formal de retroalimentación.

Sin embargo, los programas de gobierno han establecido en Chile una visión general que orienta la marcha del gobierno y su accionar en el país, como también define los criterios generales que deben orientar las políticas públicas. Los programas de gobierno han comprendido un diagnóstico, una visión general de hacia dónde se quiere avanzar y una serie de propuestas específicas respecto de cómo lograrlo.

La coordinación estratégica de acciones la ha desempeñado Segpres a través de los comités interministeriales en los cuales participa como secretaría técnica. Los Comités Interministeriales nacieron para cumplir



dos funciones básicas: seguir la coyuntura en su ámbito de trabajo para atender los conflictos que pudiesen surgir y monitorear el avance en los objetivos estratégicos de su área. Dos comités han sido permanentes y cruciales para la operación del gobierno.⁹⁵ El Comité Político que supervisa la agenda política del gobierno y sobre todo evalúa la coyuntura para decidir las principales acciones de cada semana y el Comité Económico que cumple funciones similares al político en el ámbito económico.

La tercera fase de todo proceso de planificación es el monitoreo y la evaluación de las acciones orientadas a lograr los objetivos estratégicos, como también del contexto en que se desarrollan estas acciones. Se han creado dos sistemas complementarios e interrelacionados de monitoreo y evaluación: el sistema de seguimiento de la programación gubernamental que administra Segpres y el sistema de control de la gestión que administra la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres) que ha orientado su trabajo hacia la gestión presupuestaria por resultados.⁹⁶

⁹⁵ Han funcionado también, aunque con cierta irregularidad, los Comités de Infraestructura, el Social y el Desarrollo Productivo.

⁹⁶ GARCÍA HURTADO, 2009.

4

LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA – 1980-1999⁹⁷

4.1

ENTORNO ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL PERIODO 1980-1999

El periodo analizado estuvo signado por una persistente caída de los precios petroleros que hacia el final del mismo se situaron en su nivel más bajo en dos décadas.⁹⁸ Producto de esta circunstancia, los distintos gobiernos se vieron en la necesidad de adoptar medidas cuya aplicación conllevaron a la generalización de una serie de conflictos políticos y sociales que provocarían el cambio radical que emergiera en el país a partir de febrero de 1999.

A raíz de la primera contracción significativa de los precios de petróleo entre los años de 1982-1983, se generó un profundo déficit fiscal que se financió mediante endeudamiento externo. Ante la incapacidad de servir la deuda acumulada, se procedió a la devaluación del signo monetario y a establecer un sistema de control de cambios. Estas primeras medidas fueron acompañadas por el establecimiento de un control del comercio exterior del país que se haría más férreo a partir de 1984, cuando estaba en funciones un nuevo gobierno.⁹⁹

En razón de la continua disminución de los ingresos petroleros se produjo una nueva devaluación de la moneda nacional y se simplificó el sistema de control cambiario.¹⁰⁰ Este nuevo esquema cambiario fue aparejado con la generalizada aplicación de medidas no arancelarias que desvirtuó el papel que podía desempeñar el arancel de aduanas para incentivar las actividades que sustituían importaciones.

Dado que cada vez más se hacían visibles los síntomas de desaceleración de la economía, se puso en marcha el entonces denominado “Plan Trienal”. Este consistía en la ejecución de un conjunto de obras de

97 Con la colaboración de Juan Francisco Rojas Penso.

98 El petróleo llegó a cotizarse a un precio cercano a los siete dólares por barril en 1997 y de nuevo en 1998. El promedio de esos dos años fue inferior, pero cercano a 10 dólares por barril.

99 La Administración presidida por Jaime Lusinchi se extendió entre febrero de 1984 y febrero de 1989.

100 Se estableció un tipo de cambio para la importación de productos considerados indispensables para la satisfacción de las necesidades inmediatas de la población y para mantener los niveles de producción de los sectores primario y secundario de la economía. Para el resto de las transacciones en divisas regía un tipo de cambio libre.



infraestructura basado en la inversión pública y que procuraba estimular la reactivación del sector industrial estatal y privado y, por efecto multiplicador, dinamizar el sector de los servicios a través del consumo que contribuyese a la generación de empleos. Una nueva caída de los precios del crudo hizo inviable este plan y fue definitivamente abandonado por el gobierno que asumió funciones en febrero de 1989.

Para atender la emergencia económica que enfrentaba el país, el nuevo gobierno¹⁰¹ hizo público el VII Plan de la Nación y aplicó un programa ortodoxo de ajuste de la economía que inmediatamente despertó el descontento popular poniendo en evidencia la ausencia de respaldo político con que contaban las autoridades para instrumentar las políticas liberalizadoras contempladas en ese tipo de programa.

La espontánea movilización popular del 27 de febrero de 1989, carente de toda orientación política, es el primer producto que cosecha el ajuste en curso. Superado ese primer trance, los índices macroeconómicos comenzaron a mostrar signos alentadores pero, simultáneamente, se produjo un progresivo deterioro del nivel de vida de la mayoría de la población. Esta tendencia al deterioro persistió, incluso cuando en 1991 se generó un transitorio incremento de los precios del petróleo, como consecuencia de la Guerra del Golfo.

El 4 de febrero de 1992 produce un primer golpe de estado que se repite el 27 de noviembre de ese mismo año, el cual es encabezado por militares de la oficialidad intermedia que divulgan un discurso nacionalista que otorga prioridad a la problemática social. Poco tiempo después, se hace público un caso de corrupción administrativa que desemboca en la destitución del presidente.

En ese clima de inestabilidad, progresivamente se sigue deteriorando el panorama socio-económico del país. Al mismo tiempo, comienza a germinar la peor crisis financiera que haya enfrentado Venezuela en toda su historia republicana. En ese contexto, el gobierno elegido para el quinquenio 1994-1999¹⁰², debe dedicar los dos primeros años de su gestión a corregir las distorsiones generadas por las políticas puestas en práctica desde 1989 y a atenuar las secuelas dejadas por la quiebra de más de una docena de bancos, cuya operativa era de significativa importancia para la economía nacional.

Como consecuencia de esa situación, el gobierno se vio obligado a acudir al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo para obtener recursos frescos que le permitieran superar la crisis, la cual se había agravado por la recurrente contracción de los precios del petróleo. El entendimiento con los organismos financieros multilaterales implicó la adopción de un nuevo programa de ajuste que además de la típica aplicación de las políticas de liberalización, debió acometer acciones para la privatización de empresas estatales y desregular el mercado laboral.

101 Carlos Andrés Pérez inició su segundo periodo presidencial en febrero de 1989 y fue destituido en mayo de 1993.

102 El gobierno presidido por Rafael Caldera, en su segundo mandato, se inició en febrero de 1994 y terminó en febrero de 1999.

En síntesis, la evolución del entorno socio-económico durante las dos décadas objeto del análisis estuvo fuertemente determinada por la evolución de los precios del petróleo complementada por cambios de paradigmas de política económica. Las contradicciones institucionales condujeron al desgaste de un sistema político cuyos síntomas no fueron debidamente interpretados por su dirigencia. El clima de inestabilidad política contribuyó al deterioro de la situación económica del país y de las condiciones de vida de la población.¹⁰³

Estando la actividad petrolera en manos del Estado, éste mantuvo su influencia en el desenvolvimiento económico del país. Las relaciones entre el gasto público y la inversión pública con el PIB se mantienen relativamente constantes a lo largo del periodo. En el caso del gasto público, osciló entre el 21% y el 25%, mientras que en el de la inversión se mantuvo en torno a los diez puntos porcentuales en promedio.

4.2

LA INSTITUCIONALIDAD RESPONSABLE DE LA PLANIFICACIÓN

La década de los años 1980 comienza sin que se registren mayores cambios en lo que la institucionalidad de la planificación se refiere. Tal como se indicara en el primer informe, la influencia de Cordiplan en el ejercicio planificador dependía del acceso que dispusiera su jefe al mandatario de turno. En la medida que continuaba afianzándose la dependencia del país de la actividad petrolera – y en menor cuantía de la minera –, seguía compartiendo funciones con los sistemas de planificación corporativa instrumentados por Petróleos de Venezuela (PDVSA) y la Corporación de Guayana (CVG) para atender sus requerimientos sectoriales.¹⁰⁴

Sin embargo, debido a la evolución de la coyuntura económica enfrentada por el país durante el primer lustro de la década, la capacidad institucional de Cordiplan se ve nuevamente mermada, al emerger con gran ímpetu por la influencia que comenzaran a ejercer, a partir de 1982, el Ministerio de Hacienda (MH) y el Banco Central de Venezuela (BCV) en el diseño y ejecución de la política económica. Esta situación encuentra sus raíces en la paulatina caída de los precios del petróleo con sus efectos sobre los ingresos públicos y en la incapacidad de atender el servicio de la deuda externa contraída principalmente durante el quinquenio 1974-1979.¹⁰⁵

Inmerso el país en la profunda crisis iniciada en 1982, se adoptó una norma que procuraba rescatar el papel de la planificación en el proceso político nacional. En 1983 el Congreso Nacional aprobó la Enmienda n° 2

103 Según la encuesta de ingresos por hogar del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en 1998 el 49% de la población vivía en condiciones de pobreza y alrededor de un 26,4% en pobreza crítica.

104 La CVG disminuyó su influencia a medida que avanzaron los planes de privatización. En 1997, se concretó la privatización de Sidor (Siderúrgica del Orinoco), empresa emblemática de la actividad minera a nivel nacional.

105 Este es el quinquenio correspondiente a la primera administración presidida por Carlos Andrés Pérez.

de la Constitución de la República de 1961, mediante la cual se obliga al Poder Ejecutivo a someter a la consideración del Legislativo en el transcurso del primer año de cada periodo constitucional (cinco años), los lineamientos generales del plan de desarrollo de la Nación y dispuso la promulgación de una Ley Orgánica de Planificación. Ninguno de esos mandatos fue cumplido y los planes quinquenales de cada gobierno siguieron sin sanción parlamentaria.

Con el cambio de gobierno que se produce en 1984 y como producto de los cambios metodológicos que se incorporan en el VII Plan de la Nación, Cordiplan es sometida a una reestructuración orgánico-funcional que permitiese atender adecuadamente la problemática coyuntural en detrimento de la sectorial. Esta modificación coincide con una nueva crisis coyuntural generada por una drástica caída de los precios petroleros que nuevamente posterga la tarea planificadora.

En esta coyuntura, reflota el liderazgo del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Venezuela en la conducción económica del país, pero esta vez reforzado por la incorporación del Ministerio de Fomento (MF) debido a su determinante influencia en la administración de las normas reguladoras del comercio exterior de mercaderías. Este, por razones coyunturales, comienza a ser administrado – casi en su totalidad – por el Estado a través de la generalizada aplicación de medidas no arancelarias combinada con el control de cambios establecido en 1983. Mientras tanto, Cordiplan es relegada a la ejecución de actividades secundarias relacionadas con el desarrollo de proyectos regionales y de cooperación técnica internacional.

Paradójicamente, Cordiplan recuperaría su papel estelar en el espectro político nacional en el periodo gubernamental que se iniciara en 1989, con el ingreso formal del país al círculo neoliberal. El VIII Plan de la Nación, bautizado como “El gran viraje”, en términos generales, contempla la plena aplicación del denominado “Consenso de Washington” estimulando la generación de una economía de mercado y circunscribiendo la labor del Estado en materia económica básicamente a aquellas actividades necesarias para promover la actividad privada.

Se registra así la paradoja que una estrategia fundamentada en principios neoliberales sea administrada por una institución planificadora. Es decir, que un esquema de políticas que postula un rol subsidiario del Estado en la actividad económica es administrado por una instancia gubernamental que debe su existencia, precisamente, a la activa participación del Estado en la economía.

Cordiplan mantendría inalterado su papel rector en el ámbito económico, durante el quinquenio siguiente (febrero 1994 – febrero 1999). Su influencia respondería, por un lado, a la coalición de fuerzas políticas que ejercieron el gobierno durante este lapso, a las características personales del titular de la oficina y al amplio debate entre los principales actores del país en torno a la elaboración del IX Plan de la Nación. Este debate

permitió la concertación de un inédito proyecto nacional el que, sin embargo, también se vio frustrado por la crisis financiera y una nueva coyuntura petrolera desfavorable que llevó los precios del crudo a los niveles más bajos en dos décadas.

El gobierno que asumió en febrero de 1999¹⁰⁶ impulsó la aprobación de una nueva Constitución que abrió grandes espacios a la acción del Estado y considera a la planificación el instrumento indispensable para realizarla. Una de sus primeras acciones fue la de crear el Ministerio de Planificación y Desarrollo ahora el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (MPD), el cual sustituyó a Cordiplan y dictó un decreto con fuerza de ley para orientar las actividades conducentes a la creación del Sistema Nacional de Planificación.

El titular de ese despacho actúa como coordinador del Sistema Nacional de Planificación y, como tal, ejerce también la coordinación del gabinete económico del cual forman parte todos los ministerios con funciones vinculadas al área económica. Estos están obligados a enmarcar sus programas en el Plan de la Nación que es elaborado con base en los lineamientos dictados por el MPD y aprobados por la Asamblea Nacional.

4.3 DESCRIPCIÓN DE LOS PLANES APROBADOS

Similar a lo sucedido en las dos décadas anteriores, los planes elaborados a lo largo del periodo del análisis no revelaron signos de continuidad. Fueron adoptados al comienzo de cada gestión gubernamental y desempeñaron el rol de programas de gobierno, antes de ser considerados como una estrategia de desarrollo. Tal característica les limitaba la capacidad de constituirse ni en marcos de referencia para la configuración de planes de mediano plazo y menos aún para establecer políticas de desarrollo de largo plazo.

La vinculación entre los presupuestos y la actividad planificadora desplegada por Cordiplan no registró avances. Esa coordinación apenas si comenzaría a incorporarse a partir de 1999 cuando se produjo el cambio institucional mencionado en la sección anterior.

El VII Plan de la Nación (1984-1989) incorporó una variante metodológica al sustituirse la planificación puramente normativa por una situacional, lo cual indujo a la ya referida reestructuración orgánico-funcional de Cordiplan. Sin embargo, la coyuntura desfavorable que enfrentó el país en ese quinquenio, desvirtuó los postulados de la estrategia implícita en el plan.

¹⁰⁶ El gobierno presidido por Hugo Chávez asumió en febrero de 1999.



Por su parte, el VIII Plan de la Nación (1989-1994), “El gran viraje”, hace explícita una estrategia de desarrollo fundamentada en los términos del Consenso de Washington. La asignación de recursos queda liberada al juego de las fuerzas de mercado concediéndole un rol protagónico al sector privado en detrimento de la participación del Estado en la actividad económica. Este reenfoque de la estrategia no contó con un sólido apoyo político y su aplicación se vio limitada como consecuencia de los múltiples acontecimientos políticos que se sucedieron a lo largo de su lustro de vigencia.¹⁰⁷

Teniendo en cuenta esos antecedentes políticos, el gobierno que asume funciones en 1994 convoca a un diálogo nacional que conduce a la elaboración del IX Plan de la Nación que es denominado “Agenda Venezuela”. Esencialmente, el mismo recupera los postulados de la estrategia implícita en el plan anterior y procura concederle mayor viabilidad a partir de la base de sustentación política generada como producto del diálogo llevado a cabo. Nuevamente la coyuntura del país impide la plena instrumentación del plan. Apenas comienza su aplicación, se produce la crisis financiera que es agravada por una nueva contracción de los precios petroleros. Ambos sucesos, conjugados entre sí, regeneran el ambiente de conflictividad social.

La década concluye con la convocatoria a una Asamblea Constituyente que propone una nueva Constitución que considera a la planificación como función fundamental del Estado. La nueva Constitución fue aprobada en referendo popular celebrado el 15 de diciembre de 1999 y entró en vigencia el año 2000. De esa manera, la acción planificadora resurge sustentada en un mandato constitucional.

¹⁰⁷ Estos incluyeron continuas movilizaciones populares, dos golpes de estado y, finalmente, la destitución del Presidente de la República por hechos vinculados con la transparencia en la administración de recursos públicos.

5

LA PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA – 1980-2000¹⁰⁸

La dictadura instaurada por el golpe militar de 1976 se propuso establecer un cambio profundo en el modelo económico en línea con la ideología neoliberal que estaba entonces en formación. Ese cambio fue instrumentado a través de reformas liberalizantes en lo comercial y lo financiero así como una fuerte reducción de la intervención estatal en la economía, que incluyó un fuerte debilitamiento de las actividades de planificación. La implementación de esas reformas y la política económica del gobierno militar fueron de la mano de un proceso de destrucción de amplias capas del tejido productivo, que configuró una transformación estructural marcada por la desindustrialización.

Las consecuencias más inmediatas de la nueva orientación de la política económica fueron una serie de episodios de crisis. La configuración macroeconómica de Argentina desde fines de los años 1970 se caracterizó por una desregulación casi completa de la cuenta de capital y el establecimiento de un esquema de tipo de cambio prefijado (con ajustes pre-establecidos). Ese esquema cambiario (conocido como *tablita*) conllevó, en presencia de una inflación persistente, una apreciación real del tipo de cambio, en combinación con el acceso a los mercados de crédito internacional en los que por entonces se inyectaron enormes cantidades de *petrodólares*, se generó una trayectoria de rápido endeudamiento externo, que incrementó progresivamente la vulnerabilidad de la economía.

5.1

LA CRISIS DE LA DEUDA

Luego de la crisis de la deuda iniciada en México en 1982, el desequilibrio de la cuenta corriente se volvió estructural por la carga de los compromisos financieros generados en el pasado inmediato, dando origen a la así llamada “década perdida”.¹⁰⁹ La reversión del contexto de las finanzas globales forzó políticas de ajuste externo, particularmente en los países con una trayectoria previa de rápido endeudamiento, que tuvieron altísimos costos en términos de crecimiento. Entre ellos fueron salientes los casos de Argentina, Chile y Uruguay – en los que se repitieron algunos elementos, como la apertura financiera y la apreciación cambiaria, que fueron referidos como los “experimentos del Cono Sur”.

¹⁰⁸ Colaboración de Martín Fiszbein.

¹⁰⁹ El PIB de Argentina se redujo en 10,6 % en 1981 y 1982, se recuperó en 6,1% en 1983 y 1984 para volver a caer en 7,6% en 1985. La recuperación de 10,8% en 1986 y 1987 fue seguida de tres años seguidos de contracción que sumaron una nueva caída del PIB de 12,41%.



En un contexto económico de graves dificultades, en diciembre de 1983 tuvo lugar el retorno de la democracia en Argentina. El presidente electo Raúl Alfonsín designó como ministro de economía a Bernardo Grinspun, quien impulsaría políticas keynesianas y desarrollistas para promover un mercado interno más dinámico. Así, se dispusieron aumento de salarios, controles de precios y aumentos del gasto público – que incluyó un plan alimentario nacional y planes de salud y vivienda.

Con el retorno de la democracia y el cambio en la política económica las actividades de planificación recibieron un nuevo impulso. Juan V. Sourrouille fue designado al frente de la Secretaría de Planificación, organismo dependiente de la Presidencia. Durante su gestión se elaboró un documento titulado “Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento, 1985-1989”, que apuntaba a definir una estrategia para superar los problemas críticos de la economía argentina y retomar una senda de crecimiento.

En la primera sección del documento (titulada “La Argentina frente a la crisis actual”) se ofrecía un diagnóstico que destacaba los graves efectos del endeudamiento y la caída de la tasa de inversión comparando la situación de 1984 con la de 1974: la deuda externa había crecido de 8.100 millones de dólares a 48.400 y el cociente inversión/PIB había caído desde el 20% al 12%; correlativamente el PIB per cápita había caído un 12%.

Además de identificar a la carga de la deuda externa y el bajo nivel de la inversión eran identificados como restricciones principales al crecimiento, se subrayaban los perniciosos efectos de las medidas de ajuste externo, pero se reconocía que para generar un superávit comercial que permitiera afrontar los pagos de los servicios externos era necesario un tipo de cambio real alto. En base al diagnóstico y al análisis de distintas variantes de ajuste, en la segunda sección del documento (titulada “La estrategia de crecimiento”), se proponía un esquema con eje en el crecimiento de las exportaciones a través de incrementos en la competitividad de la industria manufacturera. Esa estrategia permitiría obtener ingresos de divisas para pagar las importaciones y los servicios de la deuda. El otro eje de la estrategia era el aumento de la inversión.

El documento explicaba la lógica del diseño de esa estrategia:

La clave del ajuste positivo es la expansión simultánea de las exportaciones y de la inversión. La expansión de las exportaciones, al permitir el pago de los intereses de la deuda y el aumento de las importaciones, crea las condiciones que posibilitan el crecimiento económico. La inversión hace efectivo ese crecimiento (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 1985, p. 188).

La estrategia propuesta era denominada de “ajuste positivo” porque el dinamismo de las exportaciones y la inversión permitiría afrontar el peso de la deuda y al mismo tiempo obtener una tasa de crecimiento significativa:

En la búsqueda de una solución al estancamiento crónico de la economía argentina y de la restricción impuesta por la deuda externa se llega al ajuste positivo, como la única alternativa que compatibiliza los pagos de esa deuda con el crecimiento económico ((PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 1985, p. 188).

El documento enfatizaba la necesidad de controlar la inflación para que los agentes privados y el sector público pudieran tener planes adecuados, y además de ponderar la estabilidad macroeconómica reconocía la necesidad de consenso social, es decir, de incorporar en la estrategia de crecimiento las recomendaciones y demandas de los distintos sectores de la sociedad. Se consideraba que lograr un plan consensuado era la única forma de garantizar el éxito de una estrategia de crecimiento, ya que “el crecimiento no vendrá por una decisión administrativa” y de no contar con un amplio apoyo “cualquier iniciativa termina siendo previsiblemente anulada por la reacción de los sectores afectados y compromete, en definitiva, la estabilidad institucional de país”.

La estrategia delineada no llegó a convertirse en un plan de desarrollo con apoyos sólidos a través de la formación de consensos, tal vez en parte por los condicionantes impuestos con urgencia por la inestabilidad macroeconómica. La deuda externa siguió marcando la agenda de la política económica y las demandas de ajuste expresadas por los organismos multilaterales de crédito, y la persistencia de la inflación y los desequilibrios macroeconómicos llevaron al reemplazo de Grinspun a principios de 1985. El ministro de economía fue reemplazado por el titular de la Secretaría de Planificación, pero no porque hubiera llegado el momento de poner en práctica una estrategia de largo plazo. En contraste con Grinspun, que había confrontado abiertamente con el FMI durante las negociaciones en torno a la deuda, Sorrouille tenía un perfil técnico de mayor solidez, y su tarea inmediata y urgente era diseñar un plan de estabilización.

5.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1987-1991

Grinspun, que tenía una estrecha relación con el presidente Alfonsín, fue entonces designado al frente de la Secretaría de Planificación. Poco más de dos años más tarde, en abril de 1987, fue publicado el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991. Al igual que sus antecesores, partía de un diagnóstico y un análisis del marco internacional. Luego pasaba a explicitar proyecciones globales y sectoriales, metas cuantitativas para el balance externo y las cuentas del sector público, la inversión privada y pública (detallando los proyectos previstos), y establecía políticas y metas sectoriales.

Las dificultades generadas por la deuda externa aparecían nuevamente en primer plano, y se destacaba el perjudicial efecto de la caída en los precios de los granos y oleaginosas – productos con fuerte peso en las exportaciones. Aún previendo un deterioro de los términos del intercambio, se proyectaban un crecimiento

de las exportaciones en torno al 13% anual y saldos superavitarios significativos en la balanza comercial que permitirían reducir el peso de la deuda (se esperaba que el cociente deuda-exportaciones pasaría de un 7,8% en 1986 a un 4,7% en 1991).

El plan intentaba ir más allá que el documento “Lineamientos...” en la recuperación de la tradición de los años 1960 y 1970 y reconocía los problemas que habían llevado a la frustración de los planes diseñados en el pasado para el mediano y largo plazo. A continuación de los capítulos dedicados al marco de referencia, las perspectivas macroeconómicas, el programa nacional de inversión pública, los sectores productivos y los sectores de servicio, el plan contenía un capítulo dedicado a los sectores sociales y otro a las reformas estructurales e institucionales que debían aplicarse para hacer viable la estrategia diseñada. El capítulo dedicado a los sectores sociales realizaba un diagnóstico y establecía objetivos, metas, estrategias, instrumentos y asignaciones de recursos para guiar la actividad del Estado en materia de previsión social y acción social así como los planes de vivienda, educación y salud.

El documento reivindicaba la intervención del Estado en la economía, y enumeraba una serie de ambiciosos objetivos para el mediano plazo:

1. Recuperar la capacidad de crecimiento.
2. Modernizar el aparato productivo.
3. Reestructurar el Estado para ponerlo en condiciones de servir con eficiencia a los fines del desarrollo.
4. Reindustrializar el país.
5. Asegurar una tendencia moderada y constante hacia una situación de pleno empleo permanente.
6. Asegurarle al conjunto de la población la cobertura de sus necesidades básicas.
7. Propender al aumento significativo de los niveles de vida de la población.
8. Lograr una efectiva preservación del medio ambiente y mejorar la calidad de vida de la población.
9. Afianzar el sistema de instituciones democráticas.
10. Promover un desarrollo territorial más equilibrado.
11. Fortalecer los mecanismos de integración regional.

Las ideas vertidas en el diseño del plan reflejaban el aprendizaje realizado a través de experiencias anteriores de los problemas estructurales de Argentina. Pero en contraste con su amplio y ambicioso alcance, el plan tuvo escasa difusión, ningún sustento en el apoyo de distintos sectores sociales, y tampoco fue impulsado orgánicamente por el gobierno. Tal vez fue la crítica coyuntura de la economía, lo que hizo imposible la instrumentación del plan. Indudablemente, las dificultades para lograr la estabilidad macroeconómica hicieron mella en las posibilidades de poner en práctica los proyectos de largo plazo.

5.3

EL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA EN LA SEGUNDA MITAD DE LOS AÑOS 1980

Para 1987, cuando el Plan Nacional de Desarrollo fue publicado, el Plan Austral lanzado por el equipo económico de Sourrouille a mediados de 1985 estaba fracasando. Inicialmente se había logrado contener la tasa de incremento de los precios, pero desde fines de 1985 la inflación recrudeció.¹¹⁰

A principios de 1986 se anunció una segunda etapa del plan que consistía en una serie de medidas de ajuste forzadas por las circunstancias, que incluían el control del gasto público y la privatización de empresas públicas. En 1987 esas y otras reformas estructurales fueron propuestas al Parlamento, luego de que el congelamiento de precios y salarios y la minidevaluación aplicadas a principios de ese año para hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos se mostraran impotentes para conseguirlo.

Los anuncios encontraban resistencias en distintos sectores sociales que en definitiva llevaron a su fracaso, marcado por la persistencia inflacionaria, la recesión y el aumento del desempleo. La elevación del desempleo coincidió con una fuerte caída de los salarios reales, ya que los ajustes nominales eran sistemáticamente menores y más lentos que el ritmo inflacionario. Esos motivos fueron esgrimidos en las repetidas huelgas convocadas por los sindicatos, que además se oponían a las tentativas de “racionalización” del sector público que preanunciaban algunos elementos de las reformas de los 1990. Los conflictos sociales contribuían a incrementar las expectativas inflacionarias y al deterioro general de la economía.

El creciente déficit fiscal y la necesidad de comprar divisas para realizar los pagos correspondientes a la deuda externa hacían difícil cumplir con el compromiso anunciado de mantener bajo estricto control la emisión de moneda. A comienzos de 1988 el equipo económico logró llegar a un acuerdo en las negociaciones con los bancos acreedores y conseguir nuevos fondos de asistencia financiera externa. Sin embargo, muy rápidamente se registró una caída de los saldos comerciales y consecuentemente una pérdida de reservas internacionales. Los problemas en el frente externo coincidieron con el deterioro de la situación fiscal y la persistencia de la inflación, configurando una situación de agravamiento crítico que fue agudizado por el retiro del apoyo del FMI y llevó a suspender los pagos de servicios de la deuda, entrando en *default*.

A mediados de 1988, en una situación de crisis manifiesta, fue lanzado el Plan Primavera. Además de realizar ajustes en el tipo de cambio y en las tarifas públicas, el plan establecía un acuerdo con los sectores empresarios para desindexar los precios y fijaba pautas para las negociaciones salariales. Se consiguió un

¹¹⁰ La inflación medida por precios al consumidor superó los 650% en 1985.

cierto alivio en el ritmo inflacionario, pero fue efímero. A comienzos de 1989, cuando las nuevas medidas se mostraban impotentes para mejorar el cuadro macroeconómico, el Banco Mundial retiró su apoyo financiero al gobierno.

A fines de enero de ese año se produjo una corrida cambiaria. Luego de intentar defender el valor de la moneda nacional vendiendo reservas, el Banco Central se vio obligado a establecer una reforma del mercado cambiario, que implicaba una devaluación encubierta pero no logró contener la fuga de capitales. La corrida cambiaria continuó en el mercado “libre”, y la aceleración en el precio de las divisas fue de la mano con un acelerado incremento de los precios, que alcanzó la magnitud de una hiperinflación: el ritmo inflacionario, que había sido de 175% anual en 1987 y 388% en 1988, se arrimó a un 5.000% en 1989. En una situación de grave crisis económica y gran debilidad del gobierno, Alfonsín traspasó el mando al vencedor de las elecciones presidenciales, Carlos Menem, seis meses antes del tiempo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991 fue el último documento que reflejó tareas activas de planificación económica en Argentina. Todas las proyecciones incorporadas en los documentos elaborados por los organismos gubernamentales dedicados a la planificación se vieron notoriamente frustrados por la evolución real de la economía. Tanto el documento titulado “Lineamientos...” como el Plan Nacional de Desarrollo planteaban una estrategia de impulso y aceleración de las exportaciones y la inversión que permitiera reducir la carga de los compromisos de la deuda externa y retomar una senda de crecimiento. Sin embargo, la inflación y la restricción externa mantuvieron una gran persistencia y continuaron afectando negativamente la evolución de los niveles de actividad y empleo.

La economía se mantuvo estancada a lo largo de toda la década. Entre 1980 y 1989 la economía tuvo una tasa de variación promedia negativa de casi -1%. Entre 1985 y 1989, la etapa para la cual se preveía el “ajuste positivo”, la evolución de la economía fue aún más decepcionante, con una contracción promedio de 1,4%. Desde 1982 se obtuvieron saldos siempre positivos en la balanza comercial, pero fueron insuficientes como para reducir la carga de la deuda externa. Las exportaciones crecieron de forma sostenida, pero a tasas menores a las esperadas (entre 1980 y 1989 a un poco menos del 3%, entre 1985 y 1989 a un poco menos del 5%). La tasa de inversión, en vez de incrementarse, siguió mostrando una tendencia declinante, más allá de alguna recuperación efímera.

5.4 EL RÉGIMEN DE CONVERTIBILIDAD

El gobierno de Menem marcaría un nuevo viraje hacia el liberalismo económico y un abandono de cualquier impulso a la planificación. A partir de 1990 el gobierno argentino lanzó un programa de “reformas estructurales” rigurosamente alineado con el Consenso de Washington. Ese programa enmarcó el plan de estabilización que

erigió el régimen de convertibilidad en abril de 1991, por el cual se establecía una caja de conversión. Las reformas incluyeron una veloz y profunda apertura comercial y liberalización financiera, un movimiento general de desregulación de los mercados de bienes, servicios y activos financieros, privatización descuidada de empresas públicas, recorte de servicios prestados por el Estado y concesiones al sector privado.

Los organismos dedicados a la planificación dentro de la estructura burocrática del gobierno se mantuvieron por cierto tiempo, pero con la nueva orientación de la política económica estaban condenados a perder gravitación y desaparecer. Con la asunción del Presidente Menem en 1989 la Secretaría de Planificación quedó a cargo de Moisés Ikonicoff. En febrero de 1991 éste fue reemplazado por Vittorio Orsi, cuya gestión fue más activa pero muy breve.

En septiembre de ese mismo año, la Secretaría de Planificación pasó a llamarse Secretaría de Programación Económica, y dejó de depender directamente de la presidencia para incorporarse formalmente al Ministerio de Economía, reduciéndose así su jerarquía. El cambio en la denominación de ésta dependencia gubernamental estaba cargado de significación. Como vimos, los problemas estructurales de la economía argentina llevaron a que los condicionantes del corto plazo dominaran la agenda de la política económica relegando cualquier posibilidad de planificar la política económica. El modelo instalado a principios de los años 1990 se mantendría a lo largo de toda la década, y las actividades de planificación orientadas al largo plazo no tuvieron ningún lugar en ese esquema.

El establecimiento del régimen de convertibilidad fue en apariencia el plan de estabilización más exitoso en la historia económica argentina. Logró contener la inflación luego de los estallidos hiperinflacionarios que coronaron el régimen de alta inflación en 1989-1990, y luego aplacarla. Sin embargo, más allá de su aparente efectividad, la utilización de la fijación cambiaria para combatir la inflación era un arma de doble filo, especialmente por haberse combinado con libre movilidad del capital. La brusca apertura externa encaradas a principios de los 1990 en conjunción con un tipo de cambio fijo y sobre apreciado favorecieron un aumento mucho mayor de las importaciones que de las exportaciones. En otras palabras, la configuración macroeconómica de la apertura y la convertibilidad tuvo entre sus rasgos una tendencia deficitaria estructural en la balanza comercial.

El desequilibrio comercial registrado desde los inicios del régimen de convertibilidad se agravó persistentemente en todos los periodos de expansión. El ajuste del balance comercial sólo fue posible en las etapas de recesión, a través de la contracción de las importaciones y el incremento de los saldos exportables. Las variaciones positivas registradas en las reservas internacionales fueron posibles porque los superávits en cuenta capital superaron en magnitud a los déficits en cuenta corriente.

Los déficits de cuenta corriente registrados en las etapas de expansión conllevaron incrementos en el *stock* de deuda externa. La financiación del déficit en cuenta corriente con deuda, por su parte, generó en los periodos subsiguientes un incremento de los egresos de divisas registrados en la cuenta rentas. La cuenta rentas, crecientemente negativa, estuvo dominada en tendencia y magnitud por la evolución de los pagos de intereses de deuda. Como el crecimiento de la cuenta rentas no fue contrapesado por un crecimiento en las exportaciones netas el déficit en la cuenta corriente persistió. De esa forma, los ingresos de capitales necesarios para acumular reservas en situación de déficit en cuenta corriente fueron cada vez mayores y la deuda externa aumentó a un ritmo creciente, tanto por la persistencia del déficit como por los crecientes pagos de intereses.

Los ingresos netos por pagos de rentas de la inversión, crecientemente negativos, tuvieron una incidencia dominante en las variaciones de la cuenta corriente. Esto resulta evidente si se toman los saldos acumulados en los principales componentes de la cuenta corriente entre 1992 y 2001, en que resalta también la incidencia de los déficits – permanentes a lo largo del periodo – en el rubro servicios.

Tabla 1: Saldos anuales y acumulados en el balance de pagos y principales rubros de la cuenta corriente, 1992-2001 (en millones de dólares)

	Cuenta Corriente	Balanza Comercial	Servicios	Rentas
1992	-5.558	-1.396	-2.557	-2.394
1993	-8.209	-2.364	-3.326	-3.072t
1994	-10.981	-4.139	-3.779	-3.561
1995	-5.104	2.357	-3.436	-4.622
1996	-6.755	1.760	-3.547	-5.450
1997	-12.116	-2.123	-4.385	-6.123
1998	-14.465	-3.097	-4.444	-7.387
1999	-11.910	-795	-4.111	-7.457
2000	-8.955	2.452	-4.284	-7.522
2001	-3.780	7.385	-3.863	-7.727
1992-2001	-87.833	40	-37.732	-55.315

Fuente: Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales.

Los déficits de cuenta corriente condujeron a una trayectoria de creciente endeudamiento, fragilidad externa y vulnerabilidad financiera que culminó en el colapso del régimen en 2001 en medio de la crisis más grave de la historia argentina.

Los organismos financieros internacionales atribuyeron la crisis argentina a la “irresponsabilidad fiscal” identificada como causa del endeudamiento externo. Sus argumentos se centraron en las posibles inconsistencias entre la política monetaria y la política fiscal que implicaba el régimen de convertibilidad. La crisis y el posterior derrumbe del régimen se atribuyeron a la falta de voluntad política para subordinar de la política fiscal al mantenimiento del régimen cambiario. Sin embargo, cabe destacar que cuando la cuenta corriente es deficitaria y los ingresos netos de capitales del sector privado caen, el endeudamiento público aparece como condición necesaria para mantener el régimen de convertibilidad.

En un régimen de caja de conversión, las variaciones y la base monetaria mantienen una relación de proporcionalidad directa con las variaciones de reservas internacionales. Ese mecanismo implicaba que la evolución de la actividad interna estaba estrechamente ligada a la evolución de las transacciones de la economía nacional con el resto del mundo: la evolución del balance de pagos, que determina la base monetaria a través del nivel de reservas, juega un papel singularmente relevante en las fluctuaciones de la economía. La retracción de los ingresos netos de capitales del sector privado a fines de los 1990 agudizó la dependencia del régimen cambiario respecto del financiamiento externo al sector público. El gobierno nacional incrementó su ritmo de endeudamiento, no sólo para financiar su propio desequilibrio fiscal, sino también porque para lograr la provisión de divisas era necesario compensar la retracción del financiamiento externo al sector privado.

La crisis de las finanzas públicas fue una constante a lo largo de las últimas décadas del siglo XX. El déficit estructural se incrementó fuertemente a lo largo de la década del 1970, y a principios de los 1980 alcanzó valores cercanos al 10% del PIB debido al enorme peso adquirido por la deuda externa, con las ya mencionadas consecuencias para la economía real. A principios de los 1990 el peso del déficit sobre el PIB logró reducirse significativamente, gracias a la reestructuración de la deuda establecida por el Plan Brady y el crecimiento acelerado de los primeros años de la convertibilidad.¹¹¹ El déficit público, sin embargo, volvió a incrementarse a lo largo de esa década. Aunque no tomó las dimensiones que había alcanzado en el pasado reciente, el recurso al financiamiento externo condujo a una trayectoria insustentable y a la grave crisis de 2001.

¹¹¹ Durante 1991 y 1992, la economía argentina creció a tasa reales cercanas al 12% por año, mientras que en los dos años siguientes lo hizo a tasas cercanas al 6%. Pero en 1995, el contagio de la crisis mexicana incidió en una reducción del PIB de 2,9% (cifras del Banco Mundial).

Tabla 2: Finanzas del sector público

Periodo		1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Ingresos Totales		25,5	22,2	27,1	26,6	28,8	26,2	23,9
Gastos Totales	En % del PIB	27,6	28,7	33,3	36,0	35,1	27,5	26,8
Resultado Financiero		-2,1	-6,6	-6,1	-9,3	-6,3	-1,3	-2,8

Fuente: Ferreres et al. (2005).

Por una parte, también puede notarse en la evolución de las cuentas públicas en los años 1990 la reducción de la participación del Estado en la economía, en línea con las reformas neoliberales implementadas por entonces. Por otra parte, en una visión de largo plazo la persistencia de las crisis fiscales puede verse como una manifestación saliente de la frustración del paradigma de la planificación económica, ya que implicaban una limitación estructural para la acción del gobierno, el agente que debía impulsar el proceso de desarrollo.

6

LA PLANIFICACIÓN EN MÉXICO – 1982-2000¹¹²

Durante este periodo los esfuerzos de planificación económica fueron avasallados por las crisis, por la necesidad de realizar ajustes y por el cambio de la estrategia de desarrollo. Podría sostenerse que los instrumentos de planeación económica, social y cultural del país se limitaron a la formulación del presupuesto, a su aprobación, a la ejecución del gasto y a la revisión de las cuentas. El presupuesto expresaba las prioridades y objetivos concretos del gobierno. La programación presupuestaria anual quedó desligada del Plan Nacional de Desarrollo, que tiene carácter sexenal. Este plan, elaborado por el Ejecutivo, no tuvo objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas. La ley de planeación, aprobada en 1981, carece de reglamento.¹¹³

El sistema constitucional de México establece contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En el caso del presupuesto, durante varias décadas, en las que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía mayoría legislativa, el Congreso no modificó sustancialmente la propuesta del Ejecutivo. Sólo a partir de 1997, con la llegada al poder del primer gobierno sin mayoría legislativa, el Congreso asumió efectivamente el papel que le confiere la Constitución y la Cámara de Diputados modificó sistemáticamente la propuesta del presidente.

6.1

LA CRISIS DE 1982 Y LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

En 1982, se produjo un cambio de gobierno y fue elegido el Presidente Miguel de la Madrid. Con él se inició una nueva etapa en la estrategia de desarrollo. Ante la crisis, se elaboró un plan donde se definían dos grandes líneas estratégicas: una de reordenación económica, de ajuste, y otra de cambio estructural. El programa de ajuste resultó exitoso durante los primeros dos años: se avanzó en el control de la inflación, en la reducción del déficit fiscal, en la acumulación de reservas internacionales y en la regularización de los pagos al exterior.¹¹⁴

¹¹² Colaboración de Jaime Ruiz-Tagle.

¹¹³ SOUR, 2007, p. 16 y 17.

¹¹⁴ BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, 1990.

Pero a comienzos de 1985, la situación volvió a ser crítica: la incipiente reactivación deterioró de nuevo las reservas internacionales, en un contexto de bajos precios del petróleo, lo que obligó a nuevos ajustes y a nuevas negociaciones con el Fondo Monetario Internacional. Paralelamente, se dieron los primeros pasos del cambio estructural, iniciando la apertura del comercio exterior: se sustituyó una parte importante de los permisos de importación por aranceles y éstos se redujeron a un programa gradual de reducción.

Cuando se superó el nuevo choque petrolero y se logró reducir gradualmente la inflación, lo que no era fácil, ya que la economía estaba fuertemente indexada, la actividad comenzó a repuntar. Pero el servicio de la deuda constituía una carga pesada. Pese a los avances en la apertura comercial y en la racionalización del sector público, a fines de 1987 se planteó la necesidad de un cambio estructural más profundo.

Para reducir la inflación, a fines de 1987 los representantes del Gobierno, de los empresarios y de los trabajadores firmaron un Pacto de Solidaridad Económica (PSE), en el que los firmantes se comprometían a mantener estables los precios y los salarios. Este pacto cumplió el rol de un plan concertado ante la crisis inflacionaria.

Pero se propuso también un nuevo paso en los cambios estructurales: dar mayor apertura a la economía, para que la competencia de los precios internacionales permitiera limitar las alzas de los precios internos. De manera que la alta inflación fue uno de los factores que incidió en el cambio de estrategia económica.

Paralelamente, se procedió a bajar los aranceles, de 40% a un máximo de 20%. Además, desaparecieron los precios oficiales de importación. Sólo sectores como el automovilístico, el farmacéutico, el petrolero y parte del agrícola quedaron sujetos a permiso.

6.2 DESREGULACIÓN ECONÓMICA

A fines de 1988, al asumir como presidente el economista Carlos Salinas de Gortari, convocó a los principales sectores sociales para firmar el Pacto Para la Estabilidad y el Crecimiento (Pece). En lugar de los antiguos planes de desarrollo, se aprobó poner en marcha un programa nacional de desregulación económica, que debía fomentar la competitividad y hacer más eficiente la asignación de recursos.

En definitiva, se planteó un cambio fundamental en el modelo de desarrollo del país, basado en lo que se llamó la “modernización”, económica, cultural, política y social. En lo económico, se trataba de adaptar lo más posible la estructura económica del país a las nuevas modalidades de competencia e integración internacionales. Más concretamente, se plantearon las siguientes medidas:

- Ampliar la participación de los capitales privados, tanto nacionales como extranjeros.
- Acelerar la privatización de las empresas estatales.
- Fomentar la participación de empresas privadas en obras de infraestructura, antes reservadas al sector público.
- Liberar recursos públicos para que el Estado sea menos empresario, pero actúe con mayor eficiencia en áreas como la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, la justicia, el apoyo a los sectores marginados y la infraestructura.
- Liberalizar el comercio exterior, para erradicar los obstáculos a las exportaciones y aprovechar mejor las ventajas comparativas del país – se estableció una política de devaluaciones graduales.
- Impulsar la liberalización del sistema financiero.
- Reducir la carga de impuestos, tanto para las empresas como para las personas, a niveles comparables con los existentes en los principales socios internacionales del país.
- Modernizar la regulación en materia de servicios, transporte, comercio e industria.

Como puede observarse, se trata fundamentalmente de un viraje desde un modelo fundado en un Estado empresario, a otro fundado en la empresa privada, en el que el Estado se reduce a roles sociales y de regulación. Se trataba de dar la mayor relevancia a las empresas privadas, impulsándolas a modernizarse mediante la competencia internacional, y reduciendo la carga tributaria. En este contexto, la planificación económica jugaba un rol menor, quedando limitada básicamente a los trabajos de infraestructura y al desarrollo de las políticas sociales.

Al cabo de dos años, en 1989, se logró reducir la inflación anual a 19,7% (desde un 159% en 1987). La inversión creció a una tasa de 5% anual, en términos reales. Las exportaciones no petroleras aumentaron un 26% en el bienio. En el caso de las manufacturas, que en 1982 representaban apenas un 14% de las exportaciones, en 1989 alcanzaron a un 55% del total.

Uno de los ejes de la política estabilizadora fue el ajuste presupuestario. Esto se logró, en parte, mediante la reducción de los subsidios estatales a las empresas públicas. De hecho, estas empresas, que eran 1.155 en 1982, se redujeron a sólo 390 en 1989.

Por otra parte, en el plano financiero, se mantuvo la libertad cambiaria y en 1989 se liberaron las tasas de interés. En el mercado de valores, se crearon mecanismos para promover la participación de inversionistas extranjeros en acciones que antes estaban limitadas a los ahorrantes nacionales. En mayo de 1990, el Congreso aprobó la iniciativa constitucional para la reprivatización de la banca.

No se consideraba necesaria ni conveniente la propiedad estatal exclusiva de la banca. El Estado sólo debía conservar una participación en la banca comercial y fortalecer las instituciones de fomento orientadas a



actividades prioritarias específicas. El Estado debía ejercer la conducción económica por medio de la banca de desarrollo, por medio de los bancos comerciales que conservara, y a través de los organismos encargados de establecer las normas, regulaciones y supervisión del sistema financiero. En consecuencia, sólo las instituciones de fomento, orientadas a ciertas actividades que se establecían como prioritarias, cumplían un rol de planificación; las demás funciones del Estado correspondían más bien a tareas de regulación del mercado.

La renegociación de la deuda externa fue exitosa. La transferencia neta de recursos al exterior disminuyó significativamente: de un promedio de 6% del producto nacional en el periodo 1983-1988, a un 2% en el periodo 1989-1994. En 1988 el servicio de la deuda representaba un 38,9% de las exportaciones; en 1995, se había reducido al 21,6%.¹¹⁵ Este saneamiento de las cuentas con el exterior constituía un requisito indispensable para implementar la nueva estrategia de desarrollo.

Los impulsores de la nueva estrategia reconocían que el “crecimiento hacia adentro”, experimentado desde los años 1950 a inicios de los 1980, había permitido un importante desarrollo industrial, apoyado por el proteccionismo y por la fuerte participación del Estado en el aparato productivo. Sin embargo, criticaban la falta de eficiencia de los procesos de producción y la baja calidad de los productos, que dificultaban la competencia internacional. Por eso, se crearon nuevas oportunidades para facilitar las inversiones privadas, así como para el inicio y la operación de nuevas empresas. Frente a la necesidad de destinar cuantiosos recursos a la infraestructura básica, se promovieron las coinversiones y las concesiones en el área de las obras públicas.

Como ya lo hemos señalado, se avanzó en la reducción gradual de los aranceles. Se estableció una tasa máxima de 20%, con sólo cinco niveles tarifarios, para reducir la dispersión. De 8.458 fracciones arancelarias sujetas a permiso, sólo quedaron 329. Esta liberación del comercio exterior formaba parte esencial de la nueva estrategia.

La crítica al rol del Estado empresario fue expresada con mucho énfasis en el Primer Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1989):

La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo y de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El tamaño del Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo.

Este alejamiento del reclamo social se dio no sólo porque las empresas paraestatales acapararon los recursos financieros, sino porque distrajeron la atención política del Gobierno. En los hechos, el Estado se ocupó más en administrar sus propiedades que en atender las necesidades sociales apremiantes.

¹¹⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 1996.

Por eso, estamos llevando a cabo la reforma del Estado, para volver al Estado que se planteó originalmente la Revolución mexicana; capaz al mismo tiempo de garantizar la soberanía de nuestra nación y de dar justicia a nuestros compatriotas. Esta década de crisis lastimó el nivel de vida de la población de manera sin precedente y destruyó los mitos celosamente guardados por una minoría beneficiaria del gigantismo estatal, sin importarle la suerte de millones de compatriotas, la asfixia de la iniciativa social y la burocratización del quehacer político.

La tesis que asocia estatismo con progreso surgió en el mundo ante el fracasado ultra-individualismo, de los años veinte, por la autorregulación fallida del mercado y la gran depresión que le siguió. Fue en su tiempo una justa bandera. Pero hoy sólo defiende los privilegios de viejas capas aferradas al statu quo “.

El énfasis en el rol social del Estado quedó de manifiesto en las cifras. El gasto social, que en 1980 representaba el 30% de los recursos públicos y que en 1988 sólo había subido al 33%, alcanzó en 1999 a un 61%.¹¹⁶

Por otra parte, luego de la década perdida de los 1980, se logró un progreso, limitado, en el plano económico y social, que permitió legitimar la estrategia de desarrollo fundada en la apertura al exterior. El PIB por habitante de México aumentó en un 16,5% en el periodo 1989-1998. A fines de los 1990, en 1999, la tasa de inflación anual se había reducido a 12,3%, en línea con lo que aconteció en el conjunto de América Latina.

También continuaron su mejoría algunos importantes indicadores sociales de desarrollo: la esperanza de vida al nacer aumentó de 69,8 a 72,4 años, entre los quinquenios 1985-1990 y 1995-2000. En ese mismo periodo, la mortalidad infantil se redujo de 39,5 por mil nacidos vivos a 31,0 y la tasa de analfabetismo, para las personas de 15 años y más, se redujo de 12,7% a 8,8%.¹¹⁷

6.3 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON EE.UU

Dentro de la estrategia de liberalización económica, se aprobó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), que concierne a México, Canadá y los Estados Unidos. Entró en vigor el 1 de enero de 1994. Sus principales objetivos son los siguientes:

- Eliminar las barreras para el comercio y para los servicios entre los países.
- Promover la libre competencia internacional.
- Proteger los derechos intelectuales de cada país.
- Aumentar las oportunidades de inversión en los diversos países.

116 PÉREZ GALIDO, 2001.

117 Cifras de Cepal.

Desde que existe este tratado, en la medida en que se han liberalizado el comercio, los servicios y las inversiones en América del Norte, esto condiciona el desarrollo económico de México, más allá de cualquiera planificación interna que, como dijimos, está limitada a la elaboración y ejecución del presupuesto público.

Según cifras de la Cepal, en el quinquenio 1995-2000 el producto interno bruto de México aumentó en un 30,4%, a precios constantes. Estimando un crecimiento demográfico de 10% en este periodo, se tiene un aumento de aproximadamente un 20% del producto por habitante. De manera que resulta difícil sostener que la participación en el Nafta haya constituido un obstáculo para el crecimiento económico de México, al menos en los primeros años de su vigencia, más allá de las críticas válidas sobre el desarrollo desigual y los excluidos del progreso. Por lo demás, la política de liberalización comercial no se limitó al NAFTA, sino que se extendió a una red de tratados de libre comercio que abarca 31 países, en tres continentes.

Desde la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, las maquiladoras, que existían desde los años 1960, cobraron un nuevo impulso y se convirtieron en la principal fuente de impulso económico en México. El empleo en dichas fábricas creció en un 11% anual de 1995 a 2001. Los especialistas señalan que cada puesto de trabajo en las maquiladoras en México tenía un efecto multiplicador y permitía crear empleos para tres mexicanos más.

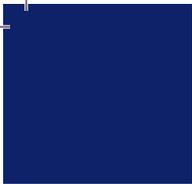
De manera que las facilidades establecidas para la instalación de empresas maquiladoras, más que la elaboración de planes o programas económicos regionales o sectoriales, cumplieron un rol de estímulo al desarrollo, sobre todo en las zonas fronterizas.¹¹⁸

6.4 LA LEY DE COMPETENCIA Y LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

Por otra parte, en 1993 se dictó la Ley Federal de Competencia Económica y se creó la Comisión Nacional de Competencia, para su aplicación. Dicha ley abrogó la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, despojando al Ejecutivo de la facultad de intervenir en la organización de las empresas, la que permitía establecer líneas de producción e imponer controles de precios. Esto limitó aún más la capacidad del Estado de planificar el desarrollo.

Conviene destacar que durante este periodo de cambio del rol del Estado y de desmontaje institucional, el presidente Salinas de Gortari hizo desaparecer en 1992 la Secretaría de Programación y Presupuesto, incorporándola con todas sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹¹⁸ PÉREZ GALIDO, 2001.



En 1958, el presidente López Mateos la había creado con el nombre de Secretaría de la Presidencia, para concentrar la planificación de todas las dependencias de la Administración Pública Federal. En 1976, el presidente López Portillo modificó sus atribuciones, concentrándolas en la elaboración de los “Planes Nacionales de Desarrollo”. Su incorporación a Hacienda en 1992 fue un signo de que se había cerrado un ciclo y se iniciaba otro en el que la planificación se remitía básicamente a la política fiscal y sus instrumentos se limitaban a la elaboración y aprobación del presupuesto nacional.

INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS PARA EL PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA

Jorge Leiva Lavalle

TERCERA PARTE

1

LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DURANTE EL ÚLTIMO DECENIO Y SUS PERSPECTIVAS - VISIÓN DE CONJUNTO

La Planificación Nacional ha vuelto a cobrar relevancia en el análisis de los estudiosos del desarrollo económico y social de América Latina durante el último decenio. Este interés no sólo se limita a los países que mantuvieron en actividad las instituciones encargadas de la planificación creadas en los años 1950 o 1960, como Colombia, Venezuela o Costa Rica, sino también en aquellos países donde los sistemas de planificación sufrieron un fuerte repliegue o desaparecieron como Argentina, México, Perú o Chile.

Una vez que se restablecieron los equilibrios fiscales, la inflación retrocedió y los precios mostraron relativa estabilidad, comenzó a reconsiderarse la necesidad que los agentes económicos pudieran contar con señales que respondieran a un horizonte temporal más largo. Abrirse al largo plazo implicó también incorporar al análisis una serie de factores que son determinantes del desarrollo económico y social de los países, entre las cuales destacan la inserción internacional de las economías, la cohesión social, la sustentabilidad ambiental, el desarrollo productivo, la innovación tecnológica y la institucionalidad democrática de los países.

La tarea de integrar los desafíos que se plantean en cada una de esas áreas en una visión de largo plazo, la traducción de esa visión en políticas de mediano plazo, la coordinación de esas políticas de acuerdo a los

objetivos de estos planes y la evaluación del esfuerzo en todos estos planos, aparece como la nueva agenda de las oficinas de planificación nacional.

Este tipo de consideraciones implicó apartarse de las ideas centrales del Consenso de Washington, que predominó con tanto vigor en los primeros años de la década de los años 1990 y que despertó muchas esperanzas en las autoridades políticas y económicas de la época. Esas esperanzas se vieron frustradas por los resultados de la aplicación de las reformas y políticas de inspiración neoliberal. El entusiasmo por las reformas amainó, comenzaron a destacarse las limitaciones que tenían para impulsar el desarrollo en la región y se produjeron cambios significativos en la percepción de los actores relevantes en el diseño de políticas.

1.1 LOS RESULTADOS DE LAS REFORMAS

En primer lugar, se vieron frustradas las esperanzas de retomar un ritmo dinámico de crecimiento después de la “década perdida”. El crecimiento fue bajo y decepcionante si se le compara con periodos anteriores a la crisis de la deuda y a las reformas neoliberales. La tasa de crecimiento promedio entre 1990 y 2003 fue de 2,6% anual (1% por habitante); es decir, la mitad del 5,3% (2,6% por habitante) correspondiente al periodo de industrialización dirigida por el Estado, entre 1950 y 1980.

Entre 1990 y 1997, cuando el nuevo modelo funcionó mejor, el ritmo de crecimiento fue de 3,7% anual significativamente inferior al de la “edad de oro” de América Latina, 1950-1980.¹¹⁹ La crisis asiática provocaría una nueva “media década perdida” entre 1998 y 2003, con tasas de crecimiento promedio inferiores a los de la década de los años 1980. Sólo en el quinquenio 2004-2008 se retomaría el dinamismo del crecimiento, 5,3% promedio anual, impulsado por un aumento de los precios internacionales de los recursos naturales desconocido desde que se dispone de estadísticas confiables.¹²⁰

Las tasas de inversión, entre 1990 y 1997, se mantuvieron por debajo de los niveles logrados durante los años 1970 y cayeron pronunciadamente después de la crisis asiática. La evolución de la productividad total de factores mostró contrastes análogos. El índice ponderado de las diez economías latinoamericanas de mayor tamaño se elevó apenas 0,2% por año entre 1990 y 2002 (1,1% en el periodo 1990-1997), mientras que en el lapso 1950-1980 lo hizo en 2,1%.¹²¹

119 El término “edad de oro” para calificar el periodo 1950-1980 lo emplea John Williamson, un decidido partidario y defensor de las reformas neoliberales promovidas por las instituciones financieras internacionales (KUCYZNSKI; WILLIAMSON, 2003, p. 305).

120 Cifras de Cepal (2008) y (2009).

121 OCAMPO, 2005.

Las exportaciones de mercancías mostraron una expansión muy importante, entre 1990 y 2003. Su volumen creció a una tasa promedio anual de 7,8%, no conocida anteriormente por la región en su conjunto. También se expandieron notablemente los flujos de inversión extranjera directa hasta 2001; se quintuplicaron entre 1990-1994 y 1997-2001. Pero, las externalidades tecnológicas y los efectos multiplicadores que estos flujos debieron haber originado, fueron débiles y no indujeron un rápido crecimiento del PIB.

Los sectores internacionalizados de alta productividad funcionaron como “enclaves” de redes globales de producción, no se integraron plenamente a las economías locales, aportaron menos de lo esperado en la generación de valor agregado interno y absorbieron en muy escasa medida el trabajo, el capital y la capacidad tecnológica de las empresas desplazadas por la restructuración productiva. Aumentó la subutilización de estos factores, el subempleo y la desocupación abierta, agudizándose la “heterogeneidad estructural” de las economías de la región.

En segundo lugar, las reformas neoliberales resultaron en un fuerte incremento de la sensibilidad de las economías a las fluctuaciones del financiamiento externo sin dejar de responder también a las variaciones del comercio internacional y de los términos del intercambio. La liberalización financiera y la naturaleza procíclica de los sistemas financieros se han sumado a políticas monetarias y fiscales igualmente procíclicas. La liberalización cambiaria ha incidido en una tendencia a la sobrevaluación de los tipos de cambio en los periodos de abundante financiamiento externo.

Bruscas restricciones en la cuenta de capital y otros factores externos interrumpieron el crecimiento en cuatro ocasiones en menos de 15 años: 1995, 1998-1999, 2001-2003 y 2008-2009. Exceptuando el episodio de 1995 que tuvo un efecto más focalizado, se pueden distinguir tres periodos durante las últimas dos décadas. El primero es de crecimiento con abundantes flujos de capital entre 1990 y 1997. Un segundo periodo cubre la “media década perdida” para el crecimiento, desde 1998 hasta 2003, con la restricción de esos flujos que siguió a la crisis asiática. El tercero va de 2004 a 2008, cuando los precios de los recursos naturales experimentan un aumento sin precedentes, vuelve la abundancia de los flujos de capital y el crecimiento retoma un dinamismo. La crisis financiera mundial de septiembre 2008 pone abrupto término a este tercer periodo.

En tercer lugar, los resultados de la aplicación de las reformas desde el punto de vista social también fueron frustrantes, cuando no derechamente adversos. El crecimiento económico lento e inestable afectó la creación de empleo, aumentando la informalidad y el desempleo. La mayor heterogeneidad estructural amplió las brechas de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados. Estas tendencias negativas contrarrestaron el incremento del gasto público social y su mayor focalización.¹²² A pesar del aumento del

¹²² El gasto público social aumentó desde el 10,1% del PIB en 1990-1991 a 13,8% del PIB en 2000-2001, un incremento influido por el retorno a la democracia en la región (OCAMPO, 2005).

ingreso per cápita durante los años 1990, el porcentaje de la población bajo la línea de la pobreza en el conjunto de la región era mayor en 2002 que en 1980. De acuerdo a las cifras de la Cepal, la mitad de los países sufrieron un deterioro en la distribución del ingreso y sólo muy pocos experimentaron una mejoría durante esa década.

1.2 LA CRÍTICA AL CONSENSO DE WASHINGTON

La crítica a las reformas neoliberales y al Consenso de Washington animaron un vívido debate académico sobre esta materia. Involucró a las más importantes figuras de la profesión económica de los EE.UU. y puso a prueba desde los supuestos y métodos en que se fundamentaban hasta sus recomendaciones más básicas, como la apertura comercial y la estabilidad macroeconómica. El dogmatismo, la confusión de medios y fines, el reduccionismo, las recetas únicas para economías y sociedades que tienen diferencias importantes, la ausencia de la valoración del papel de las instituciones democráticas, han sido severamente criticados.¹²³

En cualquier caso, la mirada en conjunto sobre la experiencia de desarrollo de los 30 años anteriores a 1980 y lo que ha sucedido después ha desmentido a quienes calificaron como un fracaso histórico la industrialización dirigida por el Estado. La fe en que la liberación de las fuerzas del mercado y los vínculos con las corrientes internacionales de comercio y capital acelerarían el crecimiento económico también se ha visto desacreditada.

Esto no significa, por cierto, que se requiera volver a las políticas típicas del tercer cuarto del siglo XX en América Latina. La economía mundial ha tenido cambios profundos, también lo ha hecho nuestra inserción en él y hay desafíos totalmente nuevos que atender, como el advenimiento de la sociedad del conocimiento y el cambio climático. Sin embargo, se ha abierto la búsqueda de nuevas fórmulas para el desarrollo económico y social de nuestros países que la visión neoliberal había excluido del debate sobre políticas públicas.

1.3 NUEVAS PROPUESTAS

Las propuestas que han surgido de esa búsqueda abordan distintos planos que van desde lo estrictamente económico a lo netamente político. Rescatan la necesidad del Estado asumir tareas de importancia allí donde el mercado manifiesta fallas, no puede funcionar eficientemente por diversas circunstancias, o simplemente

¹²³ FORTÍN, 2009; STIGLITZ, 2008.

no puede existir.¹²⁴ Pero no adoptan posiciones radicales en esta materia. Conviene destacar las propuestas planteadas por José Antonio Ocampo en 2004, que se refieren específicamente al papel de las estrategias de desarrollo productivo, las políticas macroeconómicas y a la relación entre políticas económicas y sociales.¹²⁵

La explicación del lento crecimiento de las economías de la región se relaciona sobre todo con características específicas del desarrollo del sector productivo y su vínculo con el proceso de inversión y del cambio técnico. Los casos exitosos como los de Asia Oriental, China, India, e incluso los periodos de crecimiento rápido de Brasil y México, no fueron precedidos de fases de liberalización económica extensa. Grandes transformaciones de sus sectores productivos se asocian más fácilmente a sus logros.

La eficiencia de los mercados libres requiere, por cierto, marcos regulatorios que aseguren la competencia y la corrección de fallas en los mercados de factores, principalmente de capital de largo plazo, tecnología, capacitación de mano de obra y tierra. La propuesta de Ocampo, sin embargo, apunta al establecimiento de estrategias que promuevan la eficiencia dinámica de las estructuras productivas. Se trata de lograr dinámicas estructurales exitosas; aquellas que son impulsadas por innovaciones con capacidad de transformar la estructura económica y reducir la heterogeneidad estructural, que caracteriza a los países en desarrollo.

Las sucesivas crisis recesivas y los intensos ciclos que han experimentado las economías latinoamericanas en los últimos 15 años obligan a replantearse el concepto de estabilidad macroeconómica. Este, a partir de los años 1980, se centró en la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal, reduciendo la amplitud que tenía anteriormente cuando combinaba equilibrio interno y externo. Durante los años de posguerra, la estabilidad macroeconómica significaba énfasis en la actividad económica real y apuntaba al crecimiento económico estable y al pleno empleo, junto a la baja inflación y la sostenibilidad de las cuentas externas.

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

La estabilidad macroeconómica posee múltiples dimensiones. Implica lógicamente la estabilidad de precios y políticas fiscales sostenibles, pero incluye también ciclos económicos más suaves, tasas de cambio

124 Joseph Stiglitz, quien ha estado en la vanguardia de la crítica al Consenso de Washington, remonta sus argumentos a sus trabajos de los años 1960 sobre el funcionamiento de los mercados con información imperfecta.

125 OCAMPO, 2005.

competitivas, sistemas financieros nacionales sólidos, junto a carteras de deuda externa y balances del sector privado sanos. El rescate del papel anticíclico de las políticas dentro de este criterio amplio de estabilidad macroeconómica supone un diseño en el que los objetivos múltiples, las disyuntivas de política y las soluciones de compromiso son intrínsecos. Implica combinar, en cada caso, dos conjuntos de políticas anticíclicas. El primero, en los ámbitos fiscal y monetario, con regímenes intermedios de tipo de cambio y regulaciones de la cuenta de capital; el otro dirigido a garantizar balances sanos en el sector privado.¹²⁶

La persistencia de los agudos problemas sociales, a pesar del incremento del gasto social observado, ha hecho que el limitado énfasis otorgado inicialmente en la formulación inicial del Consenso de Washington haya dado lugar a una preocupación creciente por cuestiones centrales en este ámbito, como la distribución del ingreso y la riqueza y la ampliación de los sistemas de protección social. Ocampo plantea ir más allá, señalando la necesidad de superar la subordinación de la política social a la política económica. Se requiere diseñar marcos integrados de política que tomen en cuenta los vínculos que se establecen entre las políticas y objetivos de ambos ámbitos. Las prioridades sociales deben estar incorporadas en el diseño de las políticas económicas y deben existir mecanismos que faciliten la visibilidad de los efectos sociales de las políticas económicas, como el empleo, el ingreso de los trabajadores y los efectos distributivos de las políticas tributarias y presupuestarias.

1.4

ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PARA FORTALECER LOS MERCADOS

Este tipo de propuesta implica políticas proactivas del Estado en que la planificación nacional resulta particularmente útil para procesar múltiples demandas, objetivos, políticas, programas e intervenciones, todos alternativos. Sin embargo, siguen coexistiendo posiciones distintas respecto al alcance del rol del Estado en el desarrollo. Aunque en la práctica el diseño de las políticas y las estrategias de conjunto en los países de la región mezclen criterios, se puede simplificar en dos posiciones más puras.

Un enfoque plantea intervenciones públicas destinadas a fortalecer la acción autónoma de los mercados. Entre ellas se destacan las políticas fiscal y monetaria, para lograr la estabilidad de precios, de manera que éstos puedan significar señales adecuadas para las decisiones de los agentes económicos. Para lograr este mismo objetivo, son importantes las políticas que abren la economía al exterior, de manera que los precios de los mercados internacionales estén presentes para orientar las decisiones de productores y consumidores. Ciertos bienes públicos básicos, como la educación y la infraestructura, son necesarios para al funcionamiento eficiente de los mercados, e igualmente lo son la protección de los derechos de propiedad y la institucionalidad legal.

¹²⁶ Ídem, 2008.

En esta concepción, el mercado resuelve adecuadamente los problemas económicos y las políticas macroeconómicas correctas permiten que las ventajas comparativas generen los incentivos necesarios para que los empresarios impulsen la transformación productiva requerida por una inserción internacional exitosa. En consecuencia, las políticas públicas – incluidas las sociales – tienen un alcance limitado y evitan alejarse de la lógica del mercado para evitar distorsiones.

El espacio que puede tener la planificación nacional, en un esquema de este tipo, es consecuentemente limitado. Aparte de la coordinación de políticas sectoriales y regionales, su aporte más importante estaría en el ámbito del diseño de las políticas macroeconómicas más convenientes. En países donde este enfoque ha tenido mayor vigencia, sin embargo, ha existido la tendencia a dejar las políticas monetarias y cambiarias exclusivamente en manos de bancos centrales autónomos y las políticas presupuestarias en los Ministerios de Hacienda. Donde las políticas macro se centran en estos instrumentos y en estos actores, el espacio de la planificación nacional se ha reducido.

1.5

ENFOQUE DE POLÍTICAS PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Un segundo enfoque plantea intervenciones públicas destinadas a incentivar a las empresas a crear, a plazo mediano y largo, nuevas ventajas comparativas, basadas en procesos productivos de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Las políticas públicas deben orientarse a corregir fallas importantes en materia de asignación de recursos, que se derivan de las señales de corto plazo que emite el mercado, impidiendo el pleno aprovechamiento de las oportunidades de transformación. Entre estas fallas, las más mencionadas son las externalidades, la incertidumbre, la falta de acceso a la información y la descoordinación entre distintos actores del mercado.

Si el primer enfoque está basado en la confianza en el funcionamiento de los mercados domésticos e internacionales – y en que las intervenciones públicas sólo crean distorsiones –, el segundo enfoque se apoya en la convicción que el crecimiento económico y la dinámica del desarrollo pasan por una transformación productiva que el mercado no va a impulsar. Las fallas de mercado que subrayan las políticas de desarrollo productivo (también llamada política industrial por los economistas) afectan a los mercados de factores (capital, financiamiento, mano de obra, capacitación, conocimiento) y también a los de productos. Estas fallas son teóricamente muy claras y han sido tradicionalmente temas centrales de los estudios del desarrollo económico y los temas sociales ligados a ellos. Pero, en la práctica, las políticas para corregirlas han dado pie, en muchos casos, para fundadas críticas.

Los estudios empíricos que tratan de dilucidar si este enfoque de políticas de desarrollo es más adecuado que el de fortalecimiento de los mercados presentan serios problemas metodológicos.¹²⁷ Pero existen dos

¹²⁷ RODRIK, 2008.

hechos que le dan gran fuerza a las políticas proactivas para la transformación productiva. Por una parte, son pocos los países que se han industrializado sin el impulso de políticas públicas activas. Por otra parte, de los países que han logrado acotar la brecha de ingresos con los países más ricos durante el último medio siglo, un número mayoritario acudieron a políticas proactivas para impulsar la transformación productiva y una inserción internacional exitosa.

La planificación nacional tiene mucho que ofrecer, por cierto, en un enfoque de este tipo para las políticas de desarrollo. Su ámbito se amplía a las políticas de desarrollo productivo y a las sociales que se cruzan con ellas. En este contexto, tres temas adquieren mucha relevancia: el rol del Estado, las alianzas público privadas y la visión objetivo de largo plazo.

1.6 EL ROL DEL ESTADO

El rescate del papel del Estado en el desarrollo económico y social no significa, en la generalidad de los planteamientos, una posición radical opuesta al mercado ni siquiera que pretenda subsanar todas las fallas del mercado. La experiencia muestra que esa pretensión tiende a sobredimensionarlo y hacerlo ineficiente, presentando las fallas propias de la acción del sector público. Sin embargo, son múltiples los ámbitos en que aparece necesaria la acción del Estado. Una enumeración no exhaustiva de ellos está contenida en la presentación de Enrique Iglesias en la Cepal en 2006, en la que plantea un “nuevo concepto de Estado” al cual corresponden diez objetivos y requiere cuatro condiciones para lograrlos.¹²⁸

En su planteamiento, destaca la acción del Estado en cinco áreas más propiamente económicas: el impulso a la capacidad productiva del país, la formulación de políticas de inserción internacional y de integración regional, los marcos legales y regulatorios que hacen viable la eficiencia del mercado, la relación cooperativa con la empresa privada y la promoción de la innovación tecnológica. En un ámbito más propiamente social, el Estado debe disminuir las desigualdades sociales, defender activamente la cohesión social y luchar contra la pobreza.

En un plano más institucional, el Estado está llamado a fortalecer la sociedad civil y promover los grandes consensos nacionales impulsando los consejos económicos y sociales que permitan lograr la concertación a distintos niveles entre el gobierno, la empresa privada, los sindicatos y la sociedad civil.

Este nuevo concepto de Estado requiere oficinas de planificación en los más altos niveles de las administraciones públicas que desarrollen sus capacidades para el análisis de las grandes tendencias económicas,

¹²⁸ IGLESIAS, 2006.

sociales y políticas, en el ámbito nacional e internacional, que afectan las políticas de desarrollo de manera cada vez más significativa. Igualmente, es necesario que recuperen la reflexión sobre el futuro; el pensamiento de largo plazo debe volver a ser un objetivo importante del Estado contemporáneo.

Para que el Estado pueda cumplir todas estas tareas¹²⁹, se requieren cuatro condiciones en este planteamiento. La primera es la existencia de un sistema democrático sólido, que permita someter al juicio ciudadano las principales opciones de política para el desarrollo y pueda minimizar las fallas de la acción pública, particularmente la corrupción y la captura de rentas por grupos de interés. La segunda condición es la creación de un servicio público profesional, con un marco normativo e institucional apropiado, cuya misión sea el servicio a los ciudadanos y que evite el clientelismo y la influencia de intereses de grupo.

La tercera condición para que el Estado tenga éxito, asumiendo las múltiples tareas que se le demandan, es satisfacer la necesidad de dotarlo de la capacidad fiscal para obtener los recursos necesarios y la capacidad de gestión para gastarlo en los planes y programas destinados a cumplir los objetivos de bien público. Finalmente, la cuarta condición en este planteamiento hace mención a la superación de las hipotecas ideológicas, incluso aquellas que pretenden reducir las opciones políticas a meros problemas técnicos. Es preciso acomodar armónicamente la racionalidad técnica con la racionalidad política. Los cambios que se pueden esperar son graduales, normalmente transversales, que requieren grandes consensos y apoyos de la sociedad en su conjunto.

1.7

ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Los estudios realizados en la Cepal sobre las estrategias de desarrollo de los países que han logrado disminuir las brechas de ingreso con los países desarrollados entregan una visión particularmente importante sobre las políticas de transformación productiva y los determinantes de éxito en su aplicación.¹³⁰ Se estudiaron cinco de los diez países, en un universo de 206, que cerraron su brecha de ingreso con los Estados Unidos en más de diez puntos entre 1960 y 2005.

Cuatro de estos cinco (Corea, Finlandia, Irlanda y Singapur) han seguido un estrategia de transformación productiva.¹³¹ Los tres primeros han impulsado su estrategia mediante planes formales de alcance nacional con un horizonte multianual. El estudio también incluye otros dos casos, Malasia y República Checa, que han

129 La lista no es exhaustiva, omite, por ejemplo, los temas relacionados con el medio ambiente y el cambio climático.

130 CEPAL, 2008; DEVLIN; MOUGUILLANSKY, 2009.

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

acortado la brecha de ingresos, han seguido una estrategia de transformación productiva, apoyada en la planificación multianual nacional.

Los países con esta estrategia comparten el empeño en lograr la estabilidad macroeconómica, la solidez fiscal, altas tasas de inversión y una inserción internacional dinámica. La importancia creciente de la innovación ha hecho priorizar el desarrollo humano, la escolaridad y la ampliación de la educación superior. Las ventajas comparativas estáticas han sido punto de partida para el desarrollo exportador, pero el mayor esfuerzo se ha puesto en la creación de nuevas ventajas comparativas para dar continuidad a la expansión de las exportaciones.

Las estrategias concretas con este enfoque surgen a partir de un diagnóstico, una evaluación de oportunidades claves en los mercados internacionales en una perspectiva de mediano y largo plazo y la identificación de las dificultades que se deben superar para aprovechar tales oportunidades.

1.8

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS, VISIÓN ESTRATÉGICA Y LARGO PLAZO

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

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

La construcción de consensos y compromisos amplios respecto a objetivos de largo plazo se vuelve un requisito indispensable. Surge así la necesidad de formular, a partir del diagnóstico compartido, una visión

estratégica del futuro que refleje y reconcilie la multiplicidad de intereses de los distintos sectores de la sociedad. La construcción de la visión compartida es un proceso en que se forjan las confianzas para garantizar que la colaboración sea el sostén principal para la transformación del país. Un proceso que tiene facetas múltiples en que cada actor es capaz de trascender sus propios intereses, sin dejarlos de lado, con el fin de satisfacer el interés colectivo necesario para construir la nación. No se trata de firmar un documento. Sin el compromiso activo de todos, tal documento no tendrá fuerza transformadora requerida.¹³²

1.9

NUEVAS TAREAS PARA LA PLANIFICACIÓN NACIONAL

La planificación gubernamental y los sistemas institucionales para realizarla son útiles para cualquier gobierno que no se limite meramente a labores de administración de la institucionalidad pública y a jugar un papel pasivo ante los procesos económicos y sociales del país. Entendemos aquí la planificación gubernamental a la manera que lo hace Álvaro García en su trabajo sobre Chile, es decir, como un proceso que articula de manera sistemática tres actividades: **i)** construcción de una visión estratégica y un plan de acción para transitar desde una situación actual a un escenario deseable; **ii)** coordinación de acciones y orientación de actores en la implementación del plan; y **iii)** monitoreo y evaluación para retroalimentar el proceso (visión, planes e implementación).¹³³

De hecho y aunque no tengan sistemas formales de planificación, los gobiernos realizan, a través de diversas instituciones y sectores, estas actividades de manera parcial, incompleta o no sistemática. Particularmente, los sistemas presupuestarios las requieren – reemplazando la visión estratégica por conjuntos de objetivos parciales y sectoriales – para alcanzar estándares mínimos de eficiencia.

En las sociedades democráticas, los gobiernos se elijen entre alternativas políticas que se distinguen por las promesas de transformación para resolver los problemas que la ciudadanía estima relevantes. En nuestros países, los gobiernos han planteado propuestas de desarrollo económico y social que implican cambios profundos a las instituciones sociales, económicas y políticas. Los sistemas de planificación han definido los objetivos estratégicos derivados de tales propuestas de acuerdo a las realidades y problemas que deben enfrentar, han elaborado los planes y programas para alcanzarlos, coordinando la acción de ministerios, agencias e institutos públicos y evaluando programas para retroalimentar el proceso con la experiencia.

A partir de los años 1970, se cuestionó el tipo de desarrollo que los gobiernos habían impulsado y particularmente el impulso a la industrialización y el tipo de intervención del Estado en la economía. El cuestionamiento

132 BANCO MUNDIAL; IDEA; CEPAL, 2005.

133 GARCÍA, 2009, p. 9 y 10.

al rol jugado por el Estado y el predominio de visiones minimizadoras del Estado llevaron al desmantelamiento de los sistemas de planificación nacional en varios países.

Durante los últimos diez años, sin embargo, los resultados negativos de las propuestas neoliberales para el desarrollo han llevado a plantear la necesidad de que los sistemas de planificación vuelvan a acometer diversas tareas destinadas a estimular el desarrollo. Como se ha expuesto en las secciones anteriores, estas tareas van desde el diseño de políticas macroeconómicas contracíclicas hasta la construcción de visiones estratégicas de largo plazo compartidas por los diversos sectores de la sociedad.

El mismo concepto de desarrollo se ha complejizado. Los fenómenos sociales ligados al desarrollo fueron adquiriendo cada vez más relevancia no sólo como problemas a resolver, sino como parte de los procesos que estimulan o detienen el desarrollo. La institucionalidad política y los procesos democráticos también mostraron ser ingredientes indispensables de los procesos de desarrollo. La explotación de los recursos naturales, que parecía ser un recurso ilimitado para el desarrollo, se ha transformado en una restricción insuperable en un contexto internacional en que el cambio climático ya ha comenzado a reducir la capacidad del planeta para sustentar asentamientos humanos. Los propios problemas económicos resultan mucho más complejos en el contexto de la globalización y la influencia creciente en nuestras economías de flujos comerciales y financieros internacionales, dependientes de mercados internacionales. En fin, la aceleración del progreso técnico va alterando las estructuras de los aparatos productivos a una velocidad impensable hace tres décadas.

Los Estados, por otra parte, enfrentan poderes mucho mayores e intereses mucho más diversificados. Los centros de poder económico de origen nacional o internacional han concentrado una capacidad que no se conocía anteriormente en nuestros países. La sociedad civil es mucho menos pasiva y mucho más consciente de los derechos que le otorgan las instituciones democráticas. Los gobiernos pueden aspirar a hacer transformaciones sólo en la medida que su liderazgo político les permita contar con amplias mayorías nacionales.

De allí que las tareas que se plantean a los sistemas de planificación presentan mayor complejidad técnica, pero también mayor exigencia política. El proceso de construcción de una visión estratégica de largo plazo, por ejemplo, tiene una gran complejidad técnica pues se deben abordar las múltiples dimensiones del desarrollo. Pero tiene también un gran componente de desarrollo institucional para el proceso de colaboración social y otro componente aún más grande de liderazgo político para conseguir acuerdos de la amplitud y profundidad necesarias para que perduren en el tiempo.¹³⁴

¹³⁴ Otro ejemplo lo constituye la función básica de coordinación, la cual, como subrayaba Garnier, tiene básicamente una naturaleza política (GARNIER, 2000).



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

2

LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA

El sistema de planificación en Colombia ha mantenido, durante la presente década, un alto grado de protagonismo en el diseño de políticas públicas, un rasgo que ha marcado su trayectoria desde la década de los años 1960. Se destaca en América Latina como el sistema que más gravita en la elaboración y las decisiones gubernamentales de políticas económicas y sociales.

La continuidad de la institucionalidad democrática de Colombia ha permitido que se consolidara, hace cuatro décadas, y se mantuviera una institucionalidad en que las más importantes estratégicas de estas políticas se decidan en el Consejo de Política Económica y Social (Compes), la más alta autoridad nacional de planeación. Este Consejo actúa bajo la dirección del Presidente de la República y está integrado por los ministros y las máximas autoridades de las principales instituciones del área económica y social.¹³⁵

El Compes coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales. El DNP desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del Consejo y es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en cada sesión.

En calidad de Secretaría Técnica del Compes, el DNP tiene, entre otras, las funciones de la presentación de: **i)** el Plan Nacional de Desarrollo; **ii)** la programación macroeconómica anual; **iii)** el plan financiero del sector público; **iv)** el plan operativo anual de inversiones; **v)** el programa de desembolsos de crédito externo del sector público; **vi)** los conceptos relacionados con la celebración de los contratos de empréstito de la Nación o de las entidades públicas; y **vii)** en general, las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional.

Esta institucionalidad difiere de la de la mayoría de los otros gobiernos de la región en que el Departamento Nacional de Planeación tiene la responsabilidad de elaborar la programación macroeconómica económica anual y el plan financiero del sector público. Es también muy característico de la institucionalidad del DNP su tuición sobre la inversión pública, desde los estudios de factibilidad, el proceso de evaluación de los proyectos que se aprueban y el presupuesto para su financiamiento.

¹³⁵ Para las materias sociales ha funcionado el Compes Social.



Se trata de un sistema de planificación que no perdió importancia con las reformas liberalizadoras y ha podido contribuir a la racionalización, disciplina y armonización del manejo de la política macroeconómica y la asignación de los recursos públicos. Ha tenido también un papel importante en transparentar los objetivos e instrumentos de las políticas públicas nacionales y mostrar su coherencia, permitiendo a los agentes privados mejores decisiones de inversión, ahorro o consumo.¹³⁶ Un equipo profesional altamente calificado le ha permitido cumplir adecuadamente estas funciones.

El hecho que el DNP esté adscrito a la Presidencia de la República parece haber sido un factor de su capacidad de mantenerse en el centro de las decisiones de políticas públicas pues le ha conferido fuerza política y jerarquía administrativa. Sin embargo, su articulación regional y sectorial le ha permitido también establecer vínculos importantes para sus labores como para influir distintos niveles de la sociedad colombiana.

Durante los últimos años, al DNP le ha sido asignadas funciones operativas, tareas micro y hasta labores de auditoría en la asignación de recursos por parte de los entes territoriales que corresponden a instituciones públicas de carácter ejecutivo. Esta dispersión en tareas que no son propias de un ente planificador puede afectar su papel en el diseño y formulación de políticas macro donde radica su mayor contribución al gobierno y su fuente legítima de poder.

2.1 LOS PLANES RECIENTES

Los Planes Nacionales de Desarrollo que deben presentarse cada cuatro años por mandato constitucional y ser aprobados por el Congreso son los documentos oficiales mediante el cual cada gobierno hace público sus objetivos de desarrollo, las estrategias para alcanzarlos y las principales políticas que los implementarán. Una de las particularidades de los planes colombianos es que debe contener, junto a objetivos y estrategias de mediano y largo plazo, los presupuestos plurianuales de inversiones de las entidades públicas de orden nacional. La Constitución de 1991 consagró la tuición sobre la inversión pública, incluyendo la formulación, evaluación y financiamiento de los proyectos que el DNP ha tenido desde su creación.

Es interesante observar la progresiva amplitud y complejidad de los temas que han ido abordando los planes. Durante los años 1970, los temas centrales fueron el crecimiento económico, las políticas macroeconómicas, el desarrollo productivo – particularmente la industria y la agricultura, pero también la

¹³⁶ Esta contribución es reconocida por quienes han tenido conocimiento del trabajo del DNP. Véase la encuesta contenida en Florez, Luis Bernardo y Rodrigo Manrique (2008, p. 56).

construcción y la minería y la energía –, el comercio exterior, el financiamiento externo e interno de las actividades contenidas en el plan. Las consideraciones sobre distribución del ingreso y la gravitación de la pobreza se destacan y no llegan a tener la preponderancia de los temas económicos. En los años 1980 y 1990, las políticas sociales ganan creciente importancia junto a las políticas macro y las reformas neoliberales en desmedro de las políticas de desarrollo productivo. Los temas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sustentable comienzan a parecer en los años 1990, pero no es sino hasta el último plan (aprobado en 2007 para el periodo 2006-2010) que aparece en el mismo rango que el crecimiento, la equidad y la violencia armada.¹³⁷

Este último tema, la violencia y el conflicto armado, incorporado como central y prioritario en los planes de desarrollo constituye una particularidad de Colombia y una muestra de la capacidad de su sistema de planificación de asumir los temas cruciales para la política, la sociedad y la economía del país. Hacia mediados de los años 1990, la violencia ejercida por organizaciones armadas ilegales de diversa índole pasó a ser considerado el principal desafío del país por las autoridades colombianas apoyadas por amplias mayorías ciudadanas.

El objetivo de construir la paz fue reconocido como indispensable para el desarrollo del país y un área de acción del Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, “Cambio para Construir la Paz”. En el Plan 2002-2006, el objetivo de “brindar seguridad democrática” aparece muy explícitamente como primera prioridad resaltándose su carácter de condición necesaria para avanzar en el crecimiento, expandir el empleo y lograr mayor equidad. En el plan más reciente, 2006-2010, “la defensa y la seguridad democrática” vuelven a ocupar esa primera prioridad.¹³⁸

2.2 LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

La economía colombiana se había distinguido en la región por haber experimentado, durante la segunda mitad del siglo XX, ciclos más suaves que el resto de los países en su desarrollo. Las tasas de crecimiento económicos fueron positivas incluso durante la crisis de la deuda (la tasa más baja fue + 1% en 1982). Pero el desempeño de la economía cambió drásticamente en 1998. El crecimiento se desplomó en el segundo semestre, fue negativo en 1999 (con una tasa de - 4,2%) y los siguientes tres años fueron decepcionantes sin que los indicadores mostraran recuperación sólida (tasas de crecimiento del PIB apenas superiores al 2%).

137 DNP, 2007.

138 DNP, 1999, 2003 y 2007.



Colombia no se escapó de la “media década perdida” posterior a crisis asiática que afectó a la región. Pero aparte de los efectos financieros y comerciales de esa crisis internacional, Colombia estaba afectada por factores domésticos económicos y no económicos. El análisis del DNP hacia fines de 2002¹³⁹, consideraba que el creciente déficit fiscal por aumento del gasto público sin el correspondiente incremento de los ingresos fiscales era un factor de importancia. Pero, la intensificación del conflicto armado – en particular, el aumento de los secuestros, las extorsiones y atentados de toda índole – era la primera causa del magro desempeño de la economía. Sus estimaciones señalaban que esta causa había estado restando la economía dos puntos porcentuales de crecimiento cada año.

Hacia el año 2001, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) contaba con más de 16 mil hombres en 62 frentes, habiendo duplicado su contingente en una década, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) había crecido en una proporción semejante superando los cuatro mil integrantes en 41 frentes y los grupos ilegales de autodefensa, que no llegaban a dos mil hombres armados diez años antes, contaban con más de diez mil distribuidos en diez bloques.

El crecimiento de los cultivos ilícitos, especialmente de coca, fue la principal causa de la expansión de los grupos al margen de la ley. Ambos fenómenos se aceleraron a partir de 1998.

El resultado no podía ser más negativo. Más de 50 mil personas murieron durante los años 1990 como consecuencia de los enfrentamientos, crímenes y masacres; cientos de miles de campesinos tuvieron que abandonar sus tierras – el número total de desplazados se estimaba, en el año 2000, en casi 1 millón de personas – y cientos de millones de dólares se perdieron en ataques terroristas a la infraestructura, particularmente oleoductos.

De acuerdo a los dos últimos planes, esta es la situación, que requería ser corregida según el plan para recuperar la confianza, aumentar la inversión privada y lograr los otros objetivos del plan, crecimiento, empleo y equidad. La política de Seguridad Democrática fue integrada plenamente a los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo correspondientes a las dos administraciones del presidente Uribe. Han sido parte de sus objetivos el control del territorio (a través del fortalecimiento de la fuerza pública, la inteligencia, la protección de la infraestructura económica y la seguridad urbana), el combate a las drogas ilícitas, el fortalecimiento del servicio de justicia, el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto.

2.3 EL LARGO PLAZO

Los Planes Nacionales de Desarrollo se extienden sólo los cuatro años de los periodos presidenciales. El sistema de planificación funciona muy enfocado en la asesoría al Presidente y sus ministros en el

¹³⁹ DNP, 2003.

diseño de políticas gubernamentales económicas y sociales, la gran mayoría de ellas de corto y mediano plazo. Otra preocupación permanente han sido los proyectos y la inversión pública en general. Se le critica últimamente que haya asumido tareas operativas, particularmente las ligadas al Fondo Nacional de Regalía y al Sistema General de Participaciones, instrumentos de descentralización establecidos en la Constitución de 1991. Pero, una antigua crítica a la planificación colombiana ha sido su insuficiente atención al largo plazo.

Ya encontramos esta crítica en el artículo de Miguel Urrutia, publicado en 1986, que revisáramos en la primera parte de este informe.¹⁴⁰ Se repite como recomendación en la encuesta realizada por Florez y Manrique en 2008.¹⁴¹ Para varias de las personalidades consultadas sobre las actividades del DNP a futuro, éste debería concentrarse en la definición de políticas de largo plazo en distintos temas: globalización, competitividad internacional, la ciencia y la tecnología, el capital humano, exclusión y cohesión social, transformaciones productiva y social, la estructura de edades de la población, eficiencia del Estado, la visión del país para el 2019 (bicentenario de la independencia).

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

En el terreno político, plantea como objetivos la profundización del modelo de seguridad democrática que ha impulsado desde 2002 y un Estado más eficiente en muy distintos planos (desde los trámites en línea hasta un desarrollado sistema de justicia) y que logra más presencia internacional. Crecimiento económico y equidad social ordenan los objetivos económicos y sociales. Se contempla una economía que habría duplicado su tamaño hacia 2019, suponiendo una tasa de crecimiento implícita superior al 5% anual. Aumentaría fuertemente el gasto en ciencia y tecnología. Las inversiones y las exportaciones incrementarían su participación en el PIB. Se expande el área sembrada y la infraestructura vial. En el plano social, la pobreza se reduciría de 45% a 15% y la tasa de desempleo de 13,3% en 2006 a 5%. El documento no discute escenarios alternativos con diversas tasas de crecimiento ni las fuentes de financiamiento para los programas y proyectos necesarios para alcanzar las ambiciosas metas.

140 URRUTIA, 1986.

141 FLOREZ; MANRIQUE, 2008.

2.4 DESAFÍOS

“Visión Colombia, II Bicentenario 2019”, es un primer intento de dar una perspectiva de un horizonte más largo a objetivos y políticas. Un ejercicio necesario para empezar a otorgar a la planeación nacional una dimensión de largo plazo tan necesaria para los desafíos que enfrentará el país.

El sistema de planificación colombiano es el más dotado del existente en los siete países comprendidos en este estudio para avanzar en esa dirección y abordar las complejas problemáticas que plantea el desarrollo económico y social para las próximas décadas que van desde la aceleración del progreso técnico y de la globalización, pasan la equidad y cohesión social e incluyen hasta el cambio climático y el deterioro del medio ambiente.

Debe reconocerse, sin embargo, que un avance en este sentido significaría un cambio profundo en la tradición de trabajo del DNP. Una perspectiva de largo plazo requeriría desarrollar una visión estratégica de futuro muy compartida de distintos sectores de la sociedad que deben contribuir a la construcción de esa visión y de las decisiones de política para llevarla a la práctica. El DNP, en cambio, es y ha sido una institución técnica muy centrada en las decisiones de política económica y social del gobierno y en la inversión pública. Ha desarrollado importantes lazos con sectores empresariales privados, pero básicamente como contraparte de decisiones que los afectan en sus intereses sectoriales. Y tales vínculos han sido menos importantes con otros sectores.

Por otra parte, la prioridad que ha dado el gobierno desde 2002 a su política de seguridad democrática implica un compromiso del Estado en un esfuerzo militar de gran envergadura, que tiene incluso importantes implicaciones internacionales. Un esfuerzo que tiene gran respaldo de la ciudadanía y que no parece ser de resolución muy cercana, a pesar de los avances que ha podido mostrar el gobierno. Es poco probable que el liderazgo político se empeñe en iniciativas que no estén estrechamente vinculadas con este esfuerzo prioritario, aunque el DNP desarrolle ejercicios ilustrativos de proyecciones al futuro.

3

LA PLANIFICACIÓN EN CHILE

Durante la última década, el sistema político chileno no ha tenido alteraciones mayores. Los dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han podido dar continuidad a sus políticas económicas y sociales, pero no han podido realizar los cambios institucionales que carecían del apoyo de la oposición de derecha, pues la Constitución de 1981 requiere quórum especial para su aprobación.¹⁴²

Los roles y las funciones de las instituciones públicas que tiene que ver con el desarrollo económico y social del país se han mantenido, a pesar que se han presentado serios problemas que han derivado en verdaderas crisis en varios ámbitos.

3.1 CARENCIAS INSTITUCIONALES

En el plano de las políticas macroeconómicas, la respuesta de las autoridades frente la crisis asiática evidenció serios problemas de coordinación entre las políticas fiscal y monetaria. El Banco Central adoptó políticas rígidas en materia cambiaria y extremadamente contractivas en materia monetaria que causaron efectos negativos innecesarios: una duplicación de las tasas de desempleo un grave deterioro a la situación de las empresas medianas y pequeñas y una recesión productiva y de las actividades económicas en su conjunto. No se hicieron esperar las críticas a la institucionalidad del Banco Central que le otorga autonomía a un directorio "técnico" y le asigna como único propósito mantener baja la inflación. Pero tales críticas no llegarían a remecer el inmovilismo institucional.

Otro frente donde la institucionalidad mostró fallas con graves consecuencias fue el de la energía. El país sufrió una seria vulnerabilidad eléctrica en el periodo 2004-2009, después que Argentina disminuyera el suministro de gas natural. Algunos estudios han estimado el impacto negativo de este factor sobre el crecimiento del PIB de, al menos, un punto porcentual anual. La generación eléctrica debió reconvertirse rápidamente a petróleo diesel en proporciones muy altas, con fuertes aumentos de costos para el resto de las actividades productivas y a los consumidores. (Lluvias favorables evitaron dificultades aún mayores porque elevaron

¹⁴² Ricardo Lagos presidió el gobierno en el sexenio 2000-2006 y Michelle lo ha hecho a partir de marzo 2006-2006.

el suministro hidroeléctrico haciendo innecesario el racionamiento). Quedó claro que el Estado carecía de institucionalidad para orientar al mercado ante la aparición de fenómenos exógenos que afectaban a los fundamentos de su operación.¹⁴³

Una tercera crisis se presentó al iniciarse la operación de un nuevo sistema de transporte público urbano de personas en Santiago, llamado Transantiago. Se inauguró sin que se dieran las condiciones mínimas para su funcionamiento. Creó serios problemas de traslado a cerca de dos millones de santiaguinos. Ha costado tres años lograr que el sistema ofrezca un servicio con estándares aceptables aunque de baja calidad. El costo financiero para el gobierno ha sido inesperado (cerca de los dos mil millones de dólares). Existiendo un comité de ministros que reportó a la propia presidenta, no hubo en el gobierno quien se percatara de la improvisación, la falta de prolijidad, las inconsistencias que representaba cumplir las exigencias financieras impuestas por el Ministerio de Hacienda, y la falta de instituciones formales en que se sustentara este gigantesco proyecto.

Varias otras áreas más han mostrado carencias graves. El desarrollo productivo sigue con una institucionalidad forjada cuando la política industrial estaba excluida. La crisis de la industria del salmón, las dificultades para impulsar la innovación tecnológica y las apuestas innovadoras en sectores con vocación exportadora han destacado la drástica insuficiencia institucional. El mismo defecto se ha podido observar en los esfuerzos de regionalización y de colaboración público-privada.

La institucionalidad sólo ha tenido cambios importantes en el ámbito de la seguridad social a raíz de una reforma al sistema de pensiones que introdujo un pilar solidario de cargo del Estado que funcionará para quienes no tienen acceso adecuado al sistema de capitalización individual.

3.2 VISIÓN ESTRATÉGICA IMPLÍCITA

En este marco de inmovilidad institucional las funciones propias de un sistema de planificación gubernamental han seguido siendo realizadas de la manera descrita en el informe anterior. Se distinguen tres funciones necesarias: i) la visión estratégica que fija los objetivos de la acción del Estado y la manera de alcanzarlos; ii) coordinación y orientación de los actores y de la secuencia de acciones por realizar; y iii) monitoreo y evaluación de tales acciones para retroalimentar el proceso.

El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres) continúa ejerciendo un rol clave en el desarrollo de estas funciones. No existiendo en Chile una institución responsable de elaborar una visión

¹⁴³ RIVERA, 2009.

estratégica propiamente tal, la Segpres trabaja con los programas de gobierno y los compromisos que asume el presidente. Estos contienen una visión implícita pues establece objetivos que se relacionan unos a otros de manera coherente y propuestas de acción para lograrlos. El debate presidencial y parlamentario agrega normalmente un elemento de análisis de alternativas tanto de objetivos como de políticas y planes de acción.

Los programas de gobierno de los candidatos a la presidencia de Chile han comprendido habitualmente un diagnóstico, una visión general hacia donde se quiere avanzar y una serie de propuestas específicas respecto de cómo lograrlo, aunque no llegan a constituir formalmente un plan de acción. Estas propuestas específicas, una vez asumido el gobierno, son objeto de un proceso más completo de estudio y planificación. En aquellas propuestas que han significado importantes reformas han participado actores públicos y privados. No existe un sistema estructurado de planificación, pero se realizan procesos que forman parte de las actividades básicas de la planificación estratégica, aunque adolezcan de una serie de defectos y carencias.¹⁴⁴

3.3 LAS COMISIONES ASESORAS PRESIDENCIALES

Un rasgo distinto de los gobiernos chilenos en los últimos 20 años ha sido la búsqueda de consensos nacionales en torno a la visión que deben sustentar los procesos de reforma sectorial que se han impulsado. Ello ha otorgado mayor viabilidad a la consecución de los objetivos estratégicos. El mecanismo para lograr estos consensos ha sido, en prácticamente la totalidad de las reformas impulsadas, las "Comisiones Asesoras Presidenciales". Estas comisiones han estado compuestas por personas representativas del mundo político y, también, de los principales actores sociales envueltos o afectados con el proceso de reforma. Sus posiciones son personales y no de los grupos a los que pertenecen, pero es lo que escoge por su capacidad de transmitir las posiciones básicas de su sector en relación al tema de la comisión. De hecho, han colaborado para lograr acuerdos políticos amplios.

Las Comisiones Asesoras han sido convocadas para estudiar diversos temas. Varias han estado dedicadas al a educación, identificada por todos los sectores sociales y políticos como un elemento clave del crecimiento con equidad. En 1990, se formó la primera Comisión Nacional para la Reforma Educacional. Posteriormente, en 1994, se formó una segunda comisión para proponer una reforma global de la educación de tal manera que esta asegurará mayores niveles de calidad y equidad a los educandos. En el año 2006, se formó otra comisión de iguales características para hacer propuestas que llenaran los vacíos que aun permanecían en la consecución de estos objetivos. Sin embargo, subsisten grandes diferencias respecto de cómo fortalecerla

¹⁴⁴ GARCÍA, 2009.

y, particularmente, respecto del rol del Estado. La incapacidad para construir acuerdos ha planteado la necesidad de continuar el diálogo.

La misma práctica orientó las reformas que se hicieron en el sistema de justicia, en el sector de salud, en el sistema de pensiones, en políticas de infancia y en otros temas más amplios como los de “Trabajo y Equidad”. Todas las comisiones concluyeron con un amplio informe. En ciertos aspectos puntuales se reconocían posiciones de mayoría y minoría. Todos los informes consideraban un diagnóstico del tema en cuestión, la identificación de las prioridades a ser atendidas, propuestas de cambios institucionales, como también de las políticas y programas requeridos para lograr los objetivos que se buscaban alcanzar. Se identificaban los costos y restricciones en general de implementar las propuestas y, por lo tanto, la temporalidad o gradualidad en que estas se debían implementar.

La mayoría de las reformas se toparon con dificultades al tramitarse modificaciones legales en el Congreso. Estas provinieron de las diferencias centrales que separan a las dos grandes coaliciones políticas chilenas. Esta división pasa muy centralmente por el rol y tamaño del Estado, tema siempre presente en el tipo de reformas que se implementaron. De allí que las reformas logradas hayan representado siempre un punto intermedio entre lo que quería el gobierno y lo que planteaba la oposición.

La “política de los acuerdos” ha traído consigo importantes beneficios en términos de darle viabilidad y gobernabilidad a las reformas. Pero también ha implicado que el gobierno no cumpla estrictamente su programa inicial. Quizás una política más confrontacional hubiese transparentado mejor las diferencias entre gobierno y oposición, pero también hubiera implicado menores avances en los objetivos estratégicos.¹⁴⁵

3.4 COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DE ACCIONES

En 1990, por decreto presidencial, se crearon Comités Interministeriales que tenían como función asegurar la coherencia y complementariedad en la operación del gobierno, especialmente en la consecución de sus objetivos estratégicos. Los comités han sido un espacios de resolución de los problemas que enfrentaba la consecución de los objetivos estratégicos del gobierno y/o se anticipaba la atención a conflictos previsibles.

Inicialmente se formaron cinco Comités: Político, Económico, Social, Infraestructura y de Desarrollo Productivo. En todos ellos participaba la Secretaría General de la Presidencia y operaba como secretaría técnica,

145 Ídem.

impulsando las labores de coordinación que se requiriesen para lograr los objetivos estratégicos del gobierno. El Comité Político ha sido el más importante y habitualmente ha sido presidido por el Presidente de la República, al menos, una vez a la semana. Este comité supervisa la agenda política del gobierno y sobretodo evalúa la coyuntura para decidir las principales acciones de cada semana. El Comité Económico también fue inicialmente muy importante, pero la preponderancia cada vez mayor del Ministerio de Hacienda ha ido concentrando las decisiones en este ministerio.

Con el tiempo esta práctica de coordinación interministerial fue extendiéndose al tratamiento de problemas que requiriesen de la acción coordinada de muchas instituciones. Las principales reformas que se impulsaron durante este periodo tuvieron Comités Interministeriales responsables de definir las, impulsarlas y supervisarlas. La reforma de la salud, por ejemplo, tuvo un comité que lo presidía el Ministerio de Salud. Lo mismo se hizo para atender problemas específicos que requerían coordinación de manera permanente, como la Seguridad Ciudadana. También este tipo de estructura se utiliza, de manera temporal, para enfrentar problemas puntuales y transitorios en un territorio o en una actividad determinada.

Los Comités Interministeriales han sido ampliamente utilizados y constituyen un instrumento clave para el desarrollo de la función de coordinación que realiza Segpres como responsable de tareas de planificación estratégica gubernamental. Sin embargo, al igual que las metas ministeriales, los comités se crearon y han funcionado por decisión presidencial sin que ninguna ley les haya constituido como instancias más permanentes lo cual ha debilitado el alcance de sus trabajos, acuerdos y decisiones.¹⁴⁶

MONITOREO, EVALUACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN

En Chile existen dos sistemas complementarios e interrelacionados de monitoreo y evaluación. El Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental que administra la (Segpres) y el Sistema de Control de la Gestión que administra el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos (Dipres).

El Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental tiene como función seguir la implementación de la Agenda Programática del Gobierno la cual se constituye a partir de las prioridades definidas en el programa de gobierno y las adiciones que el Presidente de la República hace a lo largo de su mandato, muy especialmente en su mensaje a la Nación los 21 de mayo de cada año. A partir del año 2000, la Dipres creó el Sistema de Control de la Gestión que evalúa cuantitativamente la gestión presupuestaria en base a indicadores de resultados construidos a partir de las metas presidenciales.

¹⁴⁶ Ídem.



Los sistemas de monitoreo y evaluación constituyen el pilar más fuerte del proceso de planificación gubernamental en Chile. Sin embargo, su institucionalización no ha llegado al reconocimiento legal, lo que puede debilitar su supervivencia en el tiempo. De hecho, durante los distintos gobiernos este ha operado con algunas diferencias, perdiendo la necesaria continuidad para el aprendizaje institucional. Ello es particularmente cierto para las tareas que realiza la Segpres, ya que el sistema de control de la Dipres ha sido objeto de protocolos de acuerdo entre el Ejecutivo y Legislativo y sus acciones quedan establecidas en las leyes de presupuesto de cada año.¹⁴⁷

LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN

La planificación estratégica ocupa un espacio importante en la operación de la empresa privada. Sin embargo, la inclinación hacia las políticas de libre mercado que han predominado en Chile en las últimas décadas, especialmente en el medio empresarial, fue entendida como contradictoria con el rol planificador del Estado. Existen indicios que esta concepción habría cambiado, incluso en medios empresariales.

Por otra parte, es bastante generalizada la opinión de que el país requiere contar con una visión compartida de los desafíos que plantea el futuro. Sin embargo, el cómo se genera esa visión es muy importante. Las Comisiones Asesoras Presidenciales para temas sectoriales han tenido una positiva experiencia al gozar de cierto grado de autonomía respecto del gobierno y de pluralidad en su composición, de manera que han representado y dado confianza a una pluralidad de actores. Un institución con estas características para construir la visión podría generar la información que le permita a sus participantes elaborar una visión compartida de los desafíos que debe enfrentar el país, los posibles escenarios en que estos se desenvolverán, las prioridades que deben ser atendidas y las implicancias – especialmente en materia de recursos y financiamiento – que plantea enfrentar estas prioridades.¹⁴⁸

La institucionalidad que ha ido generando el país en materia de coordinación, monitoreo y evaluación de los programas públicos, como las prácticas de transparencia en la difusión de esa información ya constituyen un importante avance para el funcionamiento de una institución responsable de mantener una visión estratégica de los desafíos del país. Sin embargo, institucionalizar la construcción de la visión estratégica para el país requerirá un fuerte liderazgo político comprometido con ese propósito, el cual no parece estar disponible por el momento.

147 Ídem.

148 Ídem.

4

LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA – 2000-2009¹⁴⁹

4.1

ENTORNO ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL PERIODO 2000-2009

Durante la primera parte del periodo considerado, Venezuela fue escenario de una serie de sucesos políticos que influyeron sobre la evolución económica y social del país. El paro empresarial de diciembre de 2001, el golpe de estado de abril de 2002 y el paro petrolero entre diciembre de 2002 y marzo de 2003, provocaron una crisis de magnitud.

La parálisis de la industria petrolera influyó en forma determinante sobre el crecimiento; el PIB experimentó una caída de -8,9% en 2002 y de 7,8% en 2003.¹⁵⁰ La tasa de desempleo que alcanzó en ambos años, en su orden, al 18% y al 15,3%. En el bienio se experimentó una contracción de las inversiones del 34% y del 35,6%; del consumo privado de 7,1 y de 4,3%; y del 4% y 10,4% de las exportaciones de bienes y servicios.

La agitación política comenzó a amainar apenas durante el segundo semestre del año 2004, luego de efectuado el referendo revocatorio del presidente. Y es partir de entonces cuando el país comienza a recuperar su ritmo de actividad, a lo cual contribuye el repunte de los precios del petróleo que había pasado de US\$ 10.12 (promedio de enero de 1999) a un promedio de 37 dólares que alcanza a lo largo de 2004. Este incremento le permitió al gobierno una primera expansión del gasto público, en el cual comenzó a cobrar relevancia el gasto social.

Lo que no se podía vislumbrar es que el año 2004 sería el punto de partida de una escalada de precios de los hidrocarburos que apenas se detuvo en el segundo semestre de 2008. En ese lapso, el precio promedio máximo alcanzó a los 106 dólares y después se produjo la contracción, llegando a caer a 41,40 dólares a comienzos del presente año. Sólo a partir de abril de este año, comenzó a experimentar un incremento que en la actualidad sitúa el precio promedio de la cesta venezolana entorno a los 66 dólares por barril.

¹⁴⁹ Con la colaboración de Juan Francisco Rojas Penso.

¹⁵⁰ La crisis asiática también afectó a la economía venezolana. El PIB casi no creció en 1998 (tasa de variación 0,3%) y se contrajo en -6% en 1999. Pero en 2000 creció 3,7% y en 2001 lo hizo en 3,4%.

Como también es tradicional, el crecimiento de los precios petroleros influyó sustancialmente a la rápida recuperación de los ritmos de crecimiento. La variación del PIB marcó +18,3% en 2004, inmediatamente después de la caída de 2002-2003. En el periodo 2005-2007 se situó en un promedio anual de alrededor del 9,5%, verificándose un incremento del PIB del 4,8% en 2008 y una caída del 1% en el primer semestre del presente año. Obviamente, que esos dos últimos registros también están fuertemente influidos por la contracción de la economía mundial que no sólo impactó los precios del petróleo, sino que se reflejó sobre la demanda y la producción internas.

Durante el cuatrienio 2005-2008, el incremento del PIB vino acompañado, de un fuerte crecimiento de las inversiones públicas y las importaciones para atender la expansión de la demanda interna, mientras que el desempleo experimentó un descenso significativo. Por su parte, las exportaciones alcanzaron cifras récord, aunque debe subrayarse la fuerte contracción de las exportaciones no petroleras, producto del reacomodo productivo que viene dándose en el país resultante de las medidas adoptadas por el gobierno nacional, en especial, en los sectores estratégicos – petrolero y minero – que han repercutido sobre las actividades manufactureras.

La recuperación económica contribuyó a un mejoramiento de los índices sociales situándose el nivel promedio del desempleo en torno al 8,3% durante los últimos cinco años y medio. Ha incidido en la mejora social es el alza registrada en el índice general de remuneraciones y los esfuerzos desplegados por la autoridades en las materias de salud, de educación y, con menor eficacia, en la vivienda.

Se observó un crecimiento sostenido con índice de precios a nivel del consumidor durante los últimos cinco años. En 2006 cuando se elevó en 17%, pasando al 22,5% el año siguiente y situándose en el 32% el año pasado, tendencia que parece confirmarse durante el presente. La expansión del consumo que se verificó en el país como consecuencia del aumento de los precios del petróleo obligó a incrementar las importaciones, especialmente de alimentos, cuyos precios internacionales se han elevado.

4.2

LA INSTITUCIONALIDAD RESPONSABLE DE LA PLANIFICACIÓN

El nuevo gobierno que asumió en febrero de 1999, consideró a la planificación como elemento central de la política estatal y transformó Cordiplan en el Ministerio de Planificación y Desarrollo. Le concedió al titular del despacho un asiento permanente en el gabinete Ejecutivo, con los mismos deberes y derechos de los demás secretarios de estado.

Superadas las etapas correspondientes a la puesta en vigor de la nueva Constitución, el presidente dicta el Decreto nº 1528, el 6 de noviembre de 2001, mediante el cual se establece la Ley Orgánica de Planificación, la cual entra en vigencia seis meses después.

El Decreto Ley

[...] tiene por objeto establecer las bases y lineamientos para la construcción, la viabilidad, el perfeccionamiento y la organización de la planificación en los diferentes niveles territoriales de gobierno, así como el fortalecimiento de los mecanismos de consulta y participación democrática en la misma.

A tal efecto, a lo largo de sus 60 artículos contempla las instancias organizativas y las pautas que regirán la elaboración y ejecución de los planes nacionales, regionales, estatales, municipales y sectoriales de desarrollo, así como con la ejecución de los presupuestos correspondientes y, como elemento complementario, la participación social.

Del texto del decreto se desprende que la planificación es concebida como un sistema que permite conjugar los esfuerzos del Estado y de la sociedad para promover su cambio estructural. En la práctica, pasa a desempeñar el rol de instrumento para transformar y construir nuevas realidades con la capacidad de determinar y, eventualmente, alcanzar propósitos en el corto, mediano y largo plazo. De esta manera, se establece un sistema institucional que permitirá concederle continuidad en el tiempo a los planes, programas y proyectos públicos relacionados con el desarrollo del país, sin los virajes que suponían nuevos planes en cada mandato presidencial.

La concepción que fundamenta el Decreto Ley implica una alta participación del Estado en el proceso productivo nacional y la conformación de canales de participación social. Se persigue alcanzar una planificación estratégica, democrática y participativa acorde con las nuevas realidades que se esperan generar con la instrumentación de las nuevas políticas.

En materia institucional, el Decreto Ley concede el papel coordinador de la actividad planificadora al Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) que a partir de 1997 adquiere la denominación de Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo en consonancia con la conformación del poder popular en el país.

4.3 CAMBIOS INSTITUCIONALES

La planificación comenzó a desempeñar un papel protagónico en el desarrollo de las políticas del estado venezolano, respondiendo directamente a lo previsto en la Constitución y se refleja, en consecuencia, en la Ley Orgánica de Planificación dictada en noviembre de 2001, puesta en vigor en mayo del año siguiente. Adicionalmente, esa ley establece la relaciones interinstitucionales para asegurar la participación de las entidades nacionales, regionales, estatales y municipales, así como de la sociedad organizada, en el diseño de

los planes de desarrollo de distinta cobertura territorial que deben converger en el plan nacional de desarrollo. Se han ido gradualmente articulando los mecanismos institucionales del Estado con la finalidad de lograr que los recursos públicos asociados con el desarrollo nacional sean asignados en forma planificada hacia la consecución de los objetivos políticos, económicos y sociales pautados en la nueva Constitución.

Esa articulación está permitiendo la interacción entre las instancias gubernamentales a diferentes niveles: nacional, regional, estatal y municipal, son el propósito que la elaboración y ejecución de los planes nacionales resulten de la alimentación y retroalimentación de las distintas entidades involucradas con la activa participación de la sociedad organizada en el ámbito del poder comunal. Se avanza también en la articulación entre los planes y la asignación de los recursos presupuestales, la cual es acometida mediante la modalidad de presupuesto por proyectos combinada con la de por programas.

La nueva estructura institucional que orienta la acción planificadora está favoreciendo la ampliación del horizonte temporal de vigencia de los planes nacionales al concederle continuidad a los distintos programas y proyectos. Al enmarcar la acción pública en esos planes, se ha fortalecido el papel rector del Estado, dejando de lado una concertación entre el Estado y un sector privado que, en la práctica, sólo se circunscribía al segmento empresarial.

El funcionamiento del nuevo sistema es coordinado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), y quedan bajo su adscripción la totalidad de las corporaciones de desarrollo regional, así como el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Instituto Venezolano de Planificación (Iveplan) y la Fundación Escuela Venezolana de Planificación (actualmente paralizada). La excepción la constituyen Petróleos de Venezuela (PDVSA) y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG). Sin embargo, la coordinación de la planificación regional corresponde al MPD y dirige todas las acciones relacionadas con este campo. Los efectos prácticos de la vinculación de la CVG al Ministerio de Industrias Básicas y Minería (Mibam) se refieren a las funciones operativas de las empresas de la corporación. Similar es la situación de PDVSA. Las actividades que quedan fuera del ámbito de la planificación que coordina el MPD están centradas en la industria petrolera.

La conformación del sistema de planificación es parte de un proceso que comenzó a formalizarse en el año 2003, luego de los sucesos políticos acaecidos en el país entre diciembre de 2001 y abril de 2003. No obstante que en el año 2001 emergió el primer Plan Nacional de Desarrollo de la nueva administración y siete años después un segundo plan, todavía no puede afirmarse que está funcionando en su plenitud. Aún son notorias algunas falencias institucionales, a las cuales se han agregado algunos factores de índole coyuntural que han obstaculizado el desarrollo del sistema.

A pesar de ello, sí son palpables los cambios con respecto al pasado reciente. El papel de la planificación ha sido sustancialmente revalorizado durante la última década, no sólo desde el punto de vista legislativo, sino que son patentes las actividades desplegadas por el MPD en sus labores de diseño, coordinación y ejecución de las políticas públicas. En otras palabras, los cambios jurídicos que están determinando el accionar del Estado venezolano en el campo de la planificación, no se limitaron a cubrir aspectos formales como sucediera con la Enmienda nº 2, de la Constitución de 1961, sino que han causado efectos de mucha significación para el desarrollo del país.

4.4

DESCRIPCIÓN DE LOS PLANES APROBADOS

Se han adoptado dos planes nacionales, el primero de ellos en septiembre de 2001 denominado como "Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007." Este tiene como antecedentes tres documentos programáticos, el "Programa Económico de Transición 1999-2000" de junio de 1999, el "Programa Económico 2000" de marzo de 2000 y el "Programa de Gobierno la Propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución", de mayo de 2000.

No podría catalogarse a esas líneas generales como un plan de desarrollo, sino más bien como un programa de transición para avanzar hacia la estructuración de un sistema socialista *sui generis*, razón por la cual carecería de sentido intentar enmarcarlo dentro de una concepción teórica de la planificación. En virtud de su carácter transitorio, al igual que en el pasado, su contenido haría explícitas las pautas que orientarían la acción gubernamental durante su primer sexenio de gestión.

Las líneas generales contemplan el desarrollo de acciones muy puntuales en cinco grandes áreas que convergen hacia la conformación del nuevo modelo de desarrollo de la sociedad venezolana, cuyos elementos fundamentales son concebidos con base en los principios contenidos en la Constitución aprobada en 1999. El marco de un sistema democrático y participativo se traduce en la apertura y ampliación de los canales de participación de la sociedad en el diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.

Las cinco áreas son denominadas equilibrios:

- Político.
- Económico.
- Social.
- Territorial.
- Internacional.

A partir de esa categorización se van señalando las políticas a ser instrumentadas en un contexto en el cual prima, como se indicó, una concepción transicional, combinando aspectos estructurales y coyunturales para ir allanando el camino de un cambio estructural en el país.

Como pareciera ser tradición en el país, al poco tiempo de aprobado el plan, su desarrollo se vio truncado por la huelga patronal, el golpe de Estado y el paro petrolero ocurridos entre diciembre de 2001 y marzo de 2003. Estos hechos obligaron al abandono parcial de las líneas generales del plan y a la adopción de políticas para atender la emergencia económica causada por la parálisis que vivió el país a lo largo de casi tres años de inestabilidad política. Superados en buena medida los efectos económicos derivados de los acontecimientos políticos, en diciembre de 2007, la Asamblea Nacional sanciona el plan nacional de desarrollo titulado “Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista – PPS”, con vigencia para el lapso 2007-2013.

El PPS “... se orienta hacia la construcción del Socialismo de Siglo XXI...”, para lo cual hacen explícitas 7 directrices:

- Nueva ética socialista.
- La Suprema Felicidad Social.
- Democracia Protagónica Revolucionaria.
- Modelo Productivo Socialista.
- Nueva Geopolítica Nacional.
- Venezuela: Potencia Energética Mundial.
- Nueva Geopolítica Internacional.

El PPS carece de una conceptualización precisa del llamado socialismo del siglo XXI, pero del texto de su presentación así como del enfoque que orienta las acciones comprendidas en cada una de las directrices, se concluye que propone conformar un modelo de desarrollo a partir de las peculiaridades socio-económicas del país para promover la mejora del bienestar de la población a través de un proceso basado en la inclusión y la solidaridad.

Bajo esas orientaciones se van presentando los objetivos, estrategias y políticas a ser alcanzados y llevadas a la práctica para la construcción del modelo propuesto. No obstante, reconocer el énfasis que se hace en el desarrollo de las políticas sociales, en el plano económico se notan algunas contradicciones que bien podrían atribuirse al necesario cambio de una economía rentista a una productiva, en que, necesariamente, deberán coexistir elementos propios de una economía capitalista con los de una socialista, entendido esta última en su acepción tradicional. El PPS propone un arquetipo propio, muy apegado a los rasgos que perfilan la realidad nacional, en el cual el sector de los hidrocarburos seguirá gravitando con gran fuerza sobre el resto de la estructura económica del país.

5

PLANIFICACIÓN ECONÓMICA EN ARGENTINA¹⁵¹

5.1

PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA EN PERSPECTIVA (1960-2000)

Los inicios de la planificación económica en Argentina coincidieron con la expansión de la intervención estatal orientada al impulso del proceso de industrialización. La orientación industrial de las estrategias de crecimiento y la preocupación por la planificación del desarrollo económico fue un punto de continuidad entre gobiernos de muy distinto signo político desde mediados de los años 1940 hasta mediados de los 1970. En ese periodo, las discusiones en torno a los lineamientos de las políticas económicas y a la orientación estratégica de la intervención estatal en la economía ponían en cuestión el alcance y los instrumentos de la intervención así como su sesgo distributivo, pero todas las estrategias de desarrollo que se proponían tenían en común que eran estrategias de desarrollo industrial.

La evolución de la planificación tuvo una estrecha y compleja vinculación con la historia de las políticas económicas. En una primera etapa, el crecimiento industrial – liderado por ramas livianas, en las que predominaba una alta intensidad de mano de obra – se retroalimentó con la ampliación del mercado interno. Hubo transformaciones significativas en la estructura productiva y la economía creció a tasas elevadas. Sin embargo, el modelo industrial comenzó tempranamente a exhibir una debilidad marcada: la dinámica de las fluctuaciones cíclicas de la economía argentina estuvo marcada por crisis crónicas del balance de pagos. Esas crisis configuraron una trayectoria marcada por episodios de freno y aceleración del crecimiento del producto. La persistencia de la insuficiencia de divisas implicaba fuertes condicionantes para la política económica y hacía muy difícil la articulación de ésta con la planificación, ya que en situaciones de crisis los objetivos de corto plazo se hacían urgentes. La conflictividad social y la inestabilidad política también conspiraron contra las posibilidades de articular y llevar adelante una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo.

Pese a esas dificultades, entre 1964 y 1974 la economía experimentó crecimiento económico sostenido y (con pocas excepciones) saldos superavitarios en el sector externo. Argentina empezaba y daba señales de superar los ciclos de freno y aceleración como consecuencia de la maduración de inversiones previas que

¹⁵¹ Colaboración de Martín Fiszbein.

completaron un proceso de cambio estructural. La economía había avanzado en el desarrollo de las industrias “pesadas” y de insumos básicos y en la elaboración de manufacturas más complejas y maquinarias. Varias empresas que habían podido desarrollar capacidades tecnológicas comenzaban a exportar productos industriales y algunas de ellas llegaron a instalar filiales en el exterior.

La planificación económica, surgida cuando la intervención estatal amplió su alcance y se orientó al desarrollo industrial fue desmantelada rápidamente junto con los resortes principales de la acción estatal cuando el modelo industrial fue abortado. La dictadura instaurada por el golpe militar de 1976 se propuso establecer un cambio profundo en el modelo económico en línea con la ideología neoliberal. Ese cambio fue instrumentado a través de reformas de apertura comercial y financiera y una fuerte reducción de la intervención estatal en la economía, que incluyó un fuerte debilitamiento de las actividades de planificación. La implementación de esas reformas y la política económica del gobierno militar fueron de la mano de un proceso de destrucción de amplias capas del tejido productivo, que configuró patrón de cambio marcado por la desindustrialización.

Desde mediados de los años 1970 la economía experimentó nuevos episodios de crisis. Estos también estuvieron vinculados a la restricción externa, pero a diferencia de lo que ocurría en la etapa del modelo industrial, la evolución del balance de pagos estuvo dominada por el creciente peso de los flujos de capital. La libre entrada de capitales permitió inicialmente financiar déficits de la balanza comercial, pero esa forma de financiamiento genera egresos de divisas en periodos subsiguientes en concepto de intereses y de amortizaciones. A medida que creció el *stock* de deuda aumentaron los pagos por intereses – que crecieron con las primas de riesgo – y empeoraron los déficits de cuenta corriente, subiendo a su vez las necesidades de financiamiento externo a costos incrementados. Esos círculos viciosos de endeudamiento externo dieron forma a un nuevo tipo de ciclos económicos marcados por los conocidos episodios de crisis financiera, cambiaria y *default* de la deuda externa pública en 1982, 1988-1989 y 2001-2002.

En los años 1980 hubo intentos de formular planes de largo plazo que pudieran contribuir a superar los problemas estructurales de la economía. Sin embargo, las consecuencias urgentes de esos problemas, agravadas por la dinámica de la deuda y la inflación, hicieron imposible que aquellos planes de largo plazo llegaran a concretarse. Este hecho puede verse como una manifestación más aguda del fenómeno observado en las décadas anteriores, en las que los condicionantes de la política macroeconómica en el corto plazo dificultaban la articulación de estrategias de largo alcance. Esos condicionantes se habían agudizado por efecto del endeudamiento generado por las políticas liberales de apertura comercial y financiera que caracterizaron el abandono del modelo industrial.

Los modelos neoliberales de mediados de los años 1970 y los años 1990, que combinaron las medidas de apertura con esquemas de tipo de cambio apreciado y endeudamiento externo acelerado, favorecieron un

ingreso masivo de importaciones que desarticuló el aparato productivo local. Junto con la desindustrialización y la destrucción de extensas capas del tejido productivo, la quiebra y liquidación de empresas que podrían haber sido eficientes en otros escenarios, las graves consecuencias sociales de la lógica neoliberal se manifestaron en el aumento del desempleo y los niveles de desigualdad.

Con la orientación de la política económica definida a principios de los años 1990, los organismos dedicados a la planificación dentro de la estructura burocrática del gobierno estaban condenados a perder gravitación y desaparecer. El modelo instalado se mantendría a lo largo de toda esa década y las actividades de planificación orientadas al largo plazo no tuvieron ningún lugar en ese esquema.

Además de impulsar un movimiento general hacia la desregulación, las reformas económicas neoliberales incluyeron procesos de privatización y descentralización que redujeron no sólo la intervención del Estado, sino su dimensión y la cantidad y calidad de sus cuadros técnicos. En 1991 la Secretaría de Planificación pasó a llamarse Secretaría de Programación Económica, y dejó de depender directamente de la presidencia para incorporarse formalmente al Ministerio de Economía. Dicho cambio institucional no sólo reducía la jerarquía de esa dependencia gubernamental, sino que reflejaba el hecho de que los condicionantes del corto plazo dominaban la agenda de la política económica relegando cualquier posibilidad de planificación de largo plazo.

5.2

LA CRISIS DE 2001-2002 Y EL CAMBIO DE RÉGIMEN

En los años de la Convertibilidad muestra que el tipo de cambio apreciado estuvo acompañado por una tendencia estructural al déficit comercial. El casi permanente déficit en cuenta corriente tuvo como contrapartida un ingreso sostenido de capitales extranjeros. Durante los primeros años de la convertibilidad, una parte importante del superávit en la cuenta capital y financiera del balance de pagos correspondió a las privatizaciones y a otras inversiones extranjeras directas. Sin embargo, desde mediados de la década, se aceleró la tendencia al endeudamiento público. El gobierno nacional se endeudó en el exterior no sólo para financiar su propio desequilibrio financiero, sino para acumular reservas y compensar la retracción del financiamiento externo al sector privado.

Durante 1999 la economía argentina sufrió una serie de *shocks* externos. La devaluación del real en enero y la apreciación del dólar (y consecuentemente del peso argentino) frente al resto de las principales monedas mundiales agravaron el desequilibrio estructural de la economía argentina, reflejado en los crecientes déficits comerciales con el exterior. Por otro lado, la retracción de capitales de los mercados emergentes – luego de las crisis del Sudeste Asiático y de Rusia, y con el aumento de las tasas de interés norteamericanas – empeoró las condiciones para financiar esa brecha deficitaria y aceleró el crecimiento del endeudamiento

externo. A partir de entonces las fuentes de financiamiento del déficit en cuenta corriente quedaron reducidas al endeudamiento público, que se hizo progresivamente insostenible.

En un clima que preanunciaba la crisis financiera, la contención del déficit fiscal adquirió centralidad en la política económica, y la tasa de riesgo país, medida de la disponibilidad de los mercados financieros a suscribir nuevas emisiones de deuda pública, comenzó a marcar el ritmo de la evolución política y económica de Argentina. En 2000 y 2001, la política económica apuntó desesperadamente a obtener financiamiento externo mientras se implementaban medidas ortodoxas (reducciones del gasto público, recortes de jubilaciones y salarios de estatales, flexibilización laboral, etc) que buscaban conseguir un ajuste de las cuentas fiscales (que no se consiguió) y las cuentas externas (que se logró en 2001 a través de una fuerte recesión).

La crisis financiera se retroalimentó endógenamente, agravada por los *shocks* externos, y fue la manifestación más clara de la contradicción interna del modelo económico. La rigidez de las normas establecidas por la convertibilidad determinaba que, agotadas las otras fuentes de financiamiento del déficit en cuenta corriente, el endeudamiento público apareciese como única vía para el mantenimiento del régimen, al tiempo que se lo atacaba como su principal problema. La deuda externa se acumulaba a un ritmo creciente y se incrementaba en paralelo la vulnerabilidad externa de la economía, encareciendo adicionalmente el financiamiento externo. Los incrementos de la prima de riesgo país tenían efectos negativos y acumulativos sobre la dinámica de la deuda externa, la evolución de las necesidades de financiamiento del país y la sostenibilidad.

En definitiva, los déficits de cuenta corriente condujeron a una trayectoria de creciente endeudamiento, fragilidad externa y vulnerabilidad financiera que culminó en el colapso del régimen en 2001 en medio de la crisis más grave de la historia argentina. El saldo inmediato del derrumbe del régimen de la convertibilidad fue el *default* de la deuda externa pública, el fin del régimen cambiario, un riesgo considerable de colapso del sistema bancario y la aceleración de la contracción de la actividad económica por la ruptura de la cadena de pagos. El año 2001 se cerró con una caída de la producción de casi el 10%, y la crisis continuó al año siguiente, que completó una secuencia de cuatro años consecutivos de recesión (1999-2002) que implicaron una contracción acumulada cercana al 20%.

Los primeros meses de 2002 estuvieron dominados por la redefinición del régimen cambiario en un contexto de crisis. El abandono de la paridad fija fue seguido por una depreciación acelerada de la moneda, acompañada por un proceso inflacionario de menor magnitud, que contrajo los salarios reales en un marco de demanda deprimida y desempleo. Tanto la inversión como el consumo mostraban un retroceso acelerado, y las perspectivas de la actividad continuaron empeorando hasta que a mediados de año se logró estabilizar la cotización de la moneda nacional, que fue el paso fundamental para la estabilización de los precios y de la economía real.

5.3 RECUPERACIÓN DEL CRECIMIENTO

A partir de mediados de 2002 comenzó un proceso acelerado de recuperación que tuvo continuidad en un proceso acelerado de crecimiento sostenido hasta 2008. El esquema de flotación cambiaria administrada con relativa estabilidad de la cotización en un nivel competitivo permitió mantener alejado por varios años el problema de la restricción externa, y el establecimiento de retenciones a las exportaciones primarias consiguió un incremento sustancial en la recaudación fiscal. El tipo de cambio competitivo estimuló las exportaciones, que crecieron principalmente tanto por el aumento de cantidades como por el alza de los precios internacionales, y promovió la sustitución de importaciones en las ramas de bienes de consumo no durable (indumentaria, calzado y alimentos). La expansión del sector transable (agropecuario, industrial y servicios exportables), favorecido por la política cambiaria, y también del sector no transable (construcción, comercio, servicios personales y financieros no exportables), estimulado indirectamente por la reactivación de la demanda interna, se retroalimentaron en el impulso de un proceso de crecimiento acelerado.

En síntesis, el establecimiento del tipo de cambio real competitivo y estable y el establecimiento de retenciones a las exportaciones favorecieron la obtención de superávits gemelos – externo y fiscal – y un proceso de crecimiento rápido y sostenido, una configuración macroeconómica sin precedentes en las últimas décadas. El antecedente más cercano en la historia económica nacional de un proceso de crecimiento sostenido coincide con la fase final del modelo industrial – entre 1964 y 1974 –, cuando se registraron tasas anuales de crecimiento del 4% en promedio (en esos años hubo periodos de desaceleración, pero no de contracción; en 1971-1972 se registraron déficits comerciales, pero fueron de magnitud relativamente pequeña).

No sólo el buen desempeño macroeconómico marca un punto de continuidad de los últimos años con aquella época, sino que también hay un elemento en común de gran importancia en la política económica, que es la adopción de un sistema de tipos de cambio diferenciales a través de la devaluación compensada con retenciones. En la etapa del modelo industrial ese esquema se combinaba además con subsidios cambiarios a las exportaciones industriales y a las importaciones estratégicas, mientras que la etapa reciente las exportaciones no tradicionales se alentaron mediante el alto nivel del tipo de cambio (con retenciones a las exportaciones agropecuarias). Más allá de las múltiples diferencias, en ambos casos se trata de esquemas de política cambiaria diseñada con vistas a orientar el diseño y la aplicación de instrumentos de política económica hacia la profundización del desarrollo industrial.

Entre 2003 y 2007 hubo una tasa de crecimiento estable promediando un 8,5% anual, un proceso de rápida expansión casi sin precedentes. Las exportaciones crecieron en línea con el PIB, aunque de forma más inestable (en el rasgo 6% -13,5%, acelerándose hasta alcanzar esa tasa anual máxima en 2005 y

luego desacelerando), y el superávit externo se mantuvo alto. El gasto público creció significativamente pero menos que el PIB, y se mantuvo el superávit fiscal. La inversión fue el componente más dinámico de la demanda agregada, alcanzando una tasa de variación anual de casi 40% en 2003 para luego desacelerarse año a año hasta 2007, aún manteniéndose por encima del crecimiento del PIB a una tasa de variación anual de 13%.

A partir de 2007 se presentaron algunas sombras en el escenario económico, empezando por la amplificación de la inflación (alimentada por la suba de los precios internacionales de los commodities) y el conflicto con el sector agropecuario desatado por el intento del gobierno de profundizar el régimen de tipo de cambio alto con retenciones móviles para los productos agropecuarios. La frustración de la implementación de una suba de retenciones y un esquema de movilidad, que tal vez hubiera podido contribuir a evitar el fracaso de la política de control de la inflación ensayada por el gobierno, se combinó con la desconfianza sobre las estadísticas públicas y la crisis internacional estallada en 2008 para generar un cambio negativo sustancial en las expectativas. La desaceleración del crecimiento se combinó con la inflación y el desmejoramiento de las cuentas externas y fiscales, alentando temores sobre factores de crisis pasadas y cuestionamientos sobre el rumbo de las políticas macroeconómicas.

5.4 CAMBIO DE RUMBO

El escenario macroeconómico en los últimos años marcó un cambio de rumbo con respecto al modelo neoliberal aplicado en la última dictadura militar y consolidado en los años 1990, principalmente por la política cambiaria, que no sólo permitió conseguir superávits externo y fiscal, sino que también reconfiguró el perfil productivo hacia la reindustrialización y, en conjunción con lo anterior, motorizó un proceso de crecimiento caracterizado por una rápida expansión del nivel de empleo. El Estado promovió ese proceso a través de la política cambiaria, pero también a través de la expansión del gasto y la inversión pública y de intervenciones directas en el mercado de trabajo para coadyuvar a la recuperación de los salarios reales.

En términos más generales, el modelo económico de los últimos años marcó un cambio de rumbo con respecto a los años 1990 por la reapertura de las perspectivas de impulso a un modelo nacional de desarrollo. La crisis de 2001-2002 forzó un reconocimiento del fracaso del modelo neoliberal, que permitió la rehabilitación de un rol activo del Estado en la economía. Como fue reconocido, la posibilidad de profundizar el proceso de crecimiento y encauzarlo hacia un sendero de desarrollo económico sostenible al largo plazo y poner en marcha una intervención planificada del Estado capaz de coordinar las políticas macroeconómicas con políticas específicas de fomento productivo.

La historia reciente replanteó la posibilidad y la necesidad de diseñar políticas sectoriales de mediano y largo plazo para orientar y promover el crecimiento económico y la equidad distributiva. La ampliación de la intervención del Estado volvió a plantearse como necesaria para el desarrollo productivo a través de políticas sectoriales específicas, diseño de programas de promoción de exportaciones e incentivos a la innovación que orienten los incentivos del mercado en pos de una estrategia nacional de desarrollo. En años recientes esos lineamientos se tradujeron en algunas medidas de política que fueron aplicados de forma descentralizada por distintos organismos del gobierno, como la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía y Producción, y el Banco de la Nación Argentina, que establecieron distintos programas de fomento.

El resurgimiento del interés en la formulación de estrategias de largo alcance y de la necesidad de planificar la articulación de las políticas macroeconómicas con medidas de promoción sectorial requería cambios institucionales para darle impulso a las políticas de desarrollo e instancias de análisis centralizado para diseñarlas y articularlas. El reconocimiento de esa necesidad tuvo varias manifestaciones.

En mayo de 2005 se dispuso la creación de la Unidad de Apoyo al Desarrollo de Estrategias, Planificación y Diseño de Políticas Económicas (Ueppe)¹⁵², con el propósito de diseñar, coordinar y desarrollar políticas económicas y sociales que promovieran el desarrollo económico en el mediano y largo plazo. La Ueppe se abocaría a asistir al Secretario de Política Económica en la formulación de lineamientos estratégicos para la planificación de políticas económicas y sociales, y estimular la formulación de propuestas de políticas de desarrollo de mediano-largo plazo y promover el diseño de los instrumentos necesarios.

5.5 LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

En el año 2007, el Ministerio de Economía y Producción presentó el documento “Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Productivo de la Argentina”. En la primera parte, dedicada a plantear una estrategia macroeconómica, se presentaban los logros macroeconómicos de los años recientes y los ejes de la política económica, focalizados en el crecimiento, el equilibrio macroeconómico y la mejora de los indicadores sociales. La segunda parte planteaba las perspectivas y Desafíos de una estrategia productiva, sus “ejes rectores” y sus “lineamientos estratégicos”: la transformación de la estructura productiva, el nuevo rol del Estado en el desarrollo productivo y los lineamientos sectoriales. Finalmente, la tercera parte repasaba las acciones “en marcha” en las dimensiones provincial y sectorial, las “experiencias de impacto local”, la “coordinación interministerial”, etc.

¹⁵² Resolución nº 105.



El primer lineamiento estratégico, la transformación estructural, era el articulador de la estrategia de desarrollo expresada en el documento:

El reto de la política productiva para la Argentina es [...] promover un cambio que transforme la estructura productiva a favor de actividades que incorporen más innovación y que contribuyan al desarrollo de un tejido productivo más denso, en forma consistente con los ejes rectores de aumento de las exportaciones, la inversión y la competitividad.¹⁵³

También en 2007 fue creado el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, reduciendo a Educación al hasta entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, que a fines de 2006 publicó un “Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación ‘Bicentenario’ (2006-2010)”. El nuevo ministerio puso en marcha varios programas, entre ellos un grupo de gestión en políticas de Estado en ciencia y tecnología, el Concurso Nacional de Innovaciones, y el programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (Raíces). Hubo otros cambios institucionales con resonancias alentadoras para la planificación del desarrollo que iniciaron experiencias menos afortunadas en términos de contenido, como la creación del Ministerio de Planificación en 2002, y el desdoblamiento del Ministerio de Economía y Producción (que recibió ese nombre en 2002) en 2008 (creando un Ministerio de Economía y un Ministerio de Producción).

Cuando el documento “Lineamientos...” fue presentado, había logros notables para mencionar. Pero a partir de las dificultades que aparecieron desde 2007, la coyuntura macroeconómica ha reaparecido como un condicionante persistente del horizonte de las políticas de largo plazo. Además de esas imposiciones del corto plazo sobre las alternativas de política, las capacidades del Estado para impulsar a una estrategia de desarrollo estuvieron condicionadas por el desmantelamiento de la estructura institucional orientada a la intervención durante las décadas de políticas neoliberales.

En el caso argentino, la experiencia reciente puso de manifiesto tanto el potencial como los obstáculos de la concertación de los distintos sectores productivos y sociales para apoyar procesos de transformación productiva e inclusión social. El modelo de tipo de cambio alto con retenciones mostró una extraordinaria capacidad para promover un rápido crecimiento con relativa estabilidad de precios. Durante algunos años, los intereses de distintos sectores parecieron ser convergentes. La posibilidad de profundizar ese modelo fue planteada por el gobierno al lanzar el proyecto de un “Acuerdo del Bicentenario”, en el que se llegaría a través del diálogo a la concertación multisectorial de una estrategia de desarrollo compatible con las aspiraciones de todos los sectores económicos y sociales. Sin embargo, el conflicto con el sector agropecuario desatado por el intento del gobierno de profundizar el régimen de tipo de cambio alto con retenciones móviles para los productos agropecuarios marcó los límites del gobierno para articular una estrategia de crecimiento concertada.

¹⁵³ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, 2007, p. 33.

5.6 INTERVENCIÓN CONCERTADA

La experiencia argentina más reciente sugiere que además del reconocimiento de la importancia de tener un horizonte de largo plazo en la formulación de políticas públicas y de coordinar las políticas macroeconómicas con políticas específicas de fomento productivo, una estrategia de desarrollo exitosa requiere también tener en cuenta las problemáticas de los distintos sectores productivos y sociales, ya que sólo una intervención concertada es capaz de mediar entre intereses de distintos sectores para articular consensos sociales.

El sector agropecuario se opuso ferozmente al establecimiento de retenciones móviles, iniciando un proceso de protesta social que fue minando la legitimidad y autoridad del gobierno, y con ello su capacidad para desplegar una estrategia de desarrollo estableciendo políticas específicas. El defecto fundamental de la política del gobierno fue su incapacidad para exponer y difundir la racionalidad de un régimen de tipo de cambio alto con retenciones móviles y persuadir a todos los sectores – en particular al agro – de su conveniencia. Adicionalmente, el gobierno se enfrascó en una disputa bilateral contra “el campo”, en vez de convocar al resto de los sectores – en particular a los trabajadores y los empresarios industriales – para discutir de forma conjunta y abierta la acción de gobierno.

El atractivo de las retenciones móviles no era únicamente su efectividad desde el punto de vista de la política anti-inflacionaria, en tanto permitirían aislar los precios internos de las variaciones en los precios internacionales de forma permanente. Su forma de funcionamiento implica también que eliminan la incertidumbre sobre los precios que sufren los productores agropecuarios, lo cual les permitiría desarrollar sus actividades productivas en un marco de mayor previsibilidad. Esto no fue percibido por el sector agropecuario cuando el esquema fue anunciado por el gobierno, sino que como consecuencia la unilateralidad del gobierno al anunciar el esquema resaltaron los elementos de “discrecionalidad” y “voracidad fiscal” de su parte. El sector agropecuario adoptó una retórica liberal y generó un movimiento en contra de la intervención estatal.

Entre los estudios contemporáneos que revalorizan la planificación y señalan la complementariedad entre el Estado y el mercado en regímenes democráticos, Lira (2006) enfatiza la importancia de los procesos decisivos y al involucramiento de los actores del proceso, ya que “si la planificación está fuera del proceso decisorio es un ejercicio técnico interesante pero irrelevante desde el punto de vista social” (Lira, 2006, p. 66). Según Martin:

sería una insensatez intentar reemplazar los sistemas de representación política por mecanismos de participación directa de la ciudadanía. Más bien de lo que se trata es de perfeccionar cada una de esas modalidades y, sobre todo, buscar las sinergias entre ambas (2005, p. 17).



Estos elementos tienen resonancia en el análisis del caso argentino, donde la racionalidad del esquema de tipo de cambio alto con retenciones móviles no fue explicada de forma amplia. Además del diálogo con el sector agropecuario, faltó difusión de las motivaciones de tal gobierno para la implementación de tal esquema. Si la racionalidad de éste hubiera sido comprendida por los trabajadores y la sociedad civil en general – que se hubieran beneficiado directamente por sus efectos sobre los precios e indirectamente por sus efectos sobre el desarrollo –, estos podrían haber participado haciendo escuchar su voz, y el resultado en el Congreso podría haber sido otro. Paradójicamente, un año después de la frustración de la implementación de las retenciones móviles (rechazada en el Congreso), la evolución de los precios internacionales mostró que ese sistema hubiera sido conveniente también para los productores agropecuarios. Ese hecho marca contundentemente la importancia – y en el caso argentino la falta de capacidad para entablar un diálogo social constructivo.

Un proceso de diálogo constructivo para arribar a una estrategia de crecimiento concertada podría haber conducido a un esquema de retenciones móviles escalonadas, en el que se aplicaran mayores imposiciones a las exportaciones de productos ubicados en las primeras etapas de la producción (agricultura, extracción de petróleo y gas) que a aquellos ubicados en las etapas siguientes (manufacturas de origen agropecuario o industrial), conformando de esa manera una herramienta de política industrial que orientada a inducir cambios estructurales en el patrón de inserción internacional, mejorando el perfil de las exportaciones. Nada de eso ocurrió, sino más bien lo contrario.

La falta de un diálogo social constructivo impidió la profundización del modelo de desarrollo y puso en peligro el que se había establecido en 2003. Para sustituir los criterios políticos y de corto plazo por criterios de eficiencia económica y social de largo plazo orientados a promover la estabilidad y el desarrollo hubiera sido necesario que el esquema de retenciones y su evolución respondiera a la institucionalización de una política creíble y previsible, en la que las nuevas organizaciones del complejo agroalimentario debieran tener participación. El diálogo social era necesario para constituir una alianza que involucre no sólo al gobierno, al sector industrial y a los trabajadores, sino también al sector agropecuario. Esa alianza era a su vez condición necesaria para sustentar una estrategia de desarrollo.¹⁵⁴

154 DEVLIN; MOUGUILLANSKY, 2009.

6

LA PLANIFICACIÓN EN MÉXICO¹⁵⁵

6.1

LA SITUACIÓN A INICIOS DEL SIGLO XXI

El Estado mantiene en México el control de dos grandes empresas públicas en el ámbito directamente productivo: Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Conforme a la ley general de entidades paraestatales, estas empresas constituyen organismos descentralizados, en cuya administración participa un Director General, designado por el Presidente de la República, así como una Junta de Gobierno, presidida por la Secretaría del Sector.

Entre las responsabilidades de la Junta de Gobierno está la de aprobar los programas institucionales, conforme a lo establecido en el Programa Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales derivados del mismo. Debe aprobar los presupuestos anuales y los programas financieros, conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se ha sostenido que Pemex y CFE pueden considerarse el paradigma de empresa pública en México (ILPES, 2001) y en ellas se realiza una planificación de largo plazo, de tipo corporativo, bajo la propiedad y el control del Gobierno Federal.

En tipo similar de planificación se encuentra en el sector energético. Hasta los años 1990, el Estado seguía siendo no sólo regulador, sino también propietario y operador. En 1995 reservó para sí ciertas actividades consideradas estratégicas, como la exploración y producción de gas natural, retirándose de las actividades no estratégicas, como el almacenamiento y la distribución.

La Banca de Desarrollo es una de las instituciones que sobrevivió al periodo de privatizaciones y “desmontaje” de la planificación. Pasada la crisis de 1995, se propuso una reestructuración de ella, para reposicionarla en sectores que no son atendidos por el sistema financiero internacional, pero estableciendo mecanismos para que se retire de esos sectores a medida que vayan accediendo al sistema financiero. Se ha considerado que los sectores prioritarios, los que más requieren el apoyo de la Banca de Desarrollo, son el campo, la vivienda de interés social y la pequeña empresa.

¹⁵⁵ Colaboración de Jaime Ruiz-Tagle.

Por otra parte, en 2001 se creó el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros, destinado a apoyar el fortalecimiento y desarrollo de los intermediarios financieros que atienden a los sectores populares, no cubiertos por el sistema financiero tradicional.

Además, se fortalecieron las capacidades de regulación del Estado en el ámbito financiero, que siempre incluyen algún grado de prioridades políticas. En 1996, se creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, con atribuciones de regulación y de supervisión. Durante el periodo 1997-2000, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que tiene por finalidad supervisar y regular a las instituciones financieras, aplicó un programa de fortalecimiento institucional, que incluyó una planeación integral. En 1998 fue reestructurada la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas, para garantizar una supervisión más especializada. En 1999 se creó la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Servicios Financieros. En fin, también en 1999 se creó el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, con el objeto de mantener la confianza y la estabilidad del sistema.

En otro plano, la profundización de las desigualdades regionales en México, particularmente a partir del Nafta, han llevado a plantear como desafío prioritario del Estado el avance hacia la convergencia de las regiones. De hecho, después de 1995, las regiones del norte del país crecieron a tasas anuales del 6%, mientras que las del sur sólo lo hicieron a una tasa del 0,4% anual.

En vista de este desequilibrio, se diseñó un Plan Puebla-Panamá, destinado a lograr una mayor integración de los Estados del sur y sureste con los países de América Central. Se previó la participación de los sectores público, privado y social, además de la contribución de los organismos financieros internacionales correspondientes (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica). La estrategia se basa en el supuesto que el desarrollo económico y social de la región sólo será posible en la medida que las políticas de Gobierno estimulen la inversión privada en proyectos productivos. Por eso, el Plan prioriza las inversiones productivas, las obras de infraestructura y aspectos institucionales, como la seguridad jurídica.

Otro de los grandes desafíos de México lo constituye el apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), porque se ha constatado que los beneficios de la apertura al comercio internacional han llegado relativamente poco a las Pymes. Ya nos hemos referido al rol de la Banca de Desarrollo. Pero como, además, se constató que los programas de apoyo existentes no estaban suficientemente coordinados, se creó, en 2001, la Subsecretaría de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, destinada a promover a este sector.

Sin embargo, el apoyo del Estado a las regiones atrasadas y a las Pymes ha entrado en competencia con las crecientes demandas sociales de la población más pobre. Esta competencia resulta más conflictiva cuando

los recursos públicos son más escasos, como sucede cuando los precios del petróleo y sus derivados tienden a bajar en los mercados internacionales, ya que esos productos constituyen una de las fuentes más importantes de los recursos públicos.

Es cierto que los mayores recursos públicos pueden generarse también gracias al crecimiento económico global. Sin embargo, el desempeño de la economía mexicana ha sido muy deficiente después del año 2000. Entre 2001 y 2008 el crecimiento promedio anual fue de 2,4%, de tal manera que el crecimiento por habitante no superó el 1%. En estas circunstancias, la disponibilidad de fondos estatales para promover planificadamente a las regiones atrasadas y a las Pymes queda muy limitada. Esta limitación se agudizará con la caída del producto en 2009, que se estima que podría llegar hasta un 7%.

6.2 REGULACIÓN Y PRESUPUESTO

Con todo, existe un ámbito en el que las instituciones públicas pueden seguir fortaleciéndose; se trata de las ligadas a la reforma regulatoria. Según la OCDE, México ha hecho progresos considerables en esta materia desde 1999. Entre ellas destaca la instalación de una entidad regulatoria nacional (Cofemer) y la reducción del tiempo necesario para iniciar un nuevo negocio (de 57 días en 2003 a sólo 1 día en 2009).

Aún más, la OCDE ha señalado recientemente que, para lograr una mayor competitividad económica, México debe seguir impulsando la reforma regulatoria en sectores básicos como la electricidad, las telecomunicaciones, el agua y los servicios financieros: Una regulación más adecuada se opone a la libertad total de las fuerzas del mercado y supone más presencia del Estado.

En la política presupuestaria, México no es excepción, están incorporadas funciones básicas de la planificación. Autoridades de distintos niveles intervienen en la formulación y aprobación de la ley de presupuesto, así como con la ejecución del gasto y con su evaluación en función de objetivos determinados por instancias del Estado. El marco legal que el proceso presupuestario refiere explícitamente las decisiones de gasto al Plan Nacional de Desarrollo. Pero éste tiene una periodicidad sexenal y no establece objetivos ni programas específicos que permitan cumplir esa disposición legal.¹⁵⁶

La formulación del proyecto de ley de presupuesto es responsabilidad del Poder Ejecutivo, que elabora presupuestos preliminares, basándose en sus previsiones de ingresos y en sus criterios de política económica. A continuación, cada dependencia elabora sus proyecciones de gastos, ateniéndose a los techos establecidos

¹⁵⁶ SOUR, 2007.



por la Secretaría de Hacienda. Luego esta Secretaría integra el presupuesto global y el presidente envía el proyecto a la Cámara de Diputados, para que ésta proponga sus comentarios, modificaciones y reasignaciones.

El mayor pluralismo político de la Cámara desde 1997 ha permitido que el Poder Legislativo intervenga activamente en la negociación y en la aprobación de los gastos públicos. De hecho, desde ese año la propuesta presupuestaria del presidente ha sido modificada sistemáticamente por los diputados tanto en las materias como en los montos. Respecto a los cambios en materia de gastos, se ha planteado que los diputados podrían tener incentivos perversos a favor de sus agendas políticas de corto plazo, las que pueden no coincidir con las políticas de largo plazo establecidas por el Ejecutivo en el Plan Nacional de Desarrollo.

Según la ley, el presupuesto debe prever los recursos plurianuales de gasto (como los contratos de obras públicas, adquisiciones, etc.), lo que permite ejecutar políticas de más largo plazo. Sin embargo, la ley de presupuesto no garantiza que el presupuesto contenga los recursos para cumplir con la totalidad de los compromisos adquiridos por el Estado. Además, el hecho de que las oficinas responsables de los proyectos estén autorizadas para aumentar los presupuestos originales dificulta que exista una mayor certeza en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno.

En la etapa de evaluación del gasto también participan conjuntamente el Poder Legislativo, a través de la Auditoría Superior de la Federación, y el Poder Ejecutivo, a través de las actividades de control ejercidas por la Secretaría de Hacienda y por la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, se ha sostenido¹⁵⁷ que la supervisión del gasto por los diputados es escasa, esto se debería a que tienen pocos incentivos para ejercer este rol, ya que no está permitida la reelección.

Por otra parte, también se ha sostenido que falta información para evaluar el Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo con base en las cifras de la cuenta pública. Esto, porque no se pueden establecer equivalencias entre las prioridades establecidas en el Plan de Nacional de Desarrollo y la contabilidad gubernamental. De hecho, en México el Plan Nacional de Desarrollo está desligado de la programación presupuestaria. Por lo tanto, la evaluación del gasto se enfoca más a un control que a una evaluación de los resultados obtenidos mediante los recursos que se han utilizado.

En síntesis, más allá de las crisis de los años 1980 y de los años 1990, han sobrevivido o se han creado en México empresas públicas e instituciones que realizan de diferentes maneras actividades de planificación o de programación. Se han fortalecido también las instituciones regulatorias. Pero la actividad más importante en esta materia se realiza en torno a la ley de presupuesto y a su relación con el Plan Nacional de Desarrollo. Ahí se diseñan las grandes líneas de política. Luego, cuando se ejecutan los gastos, se realizan las actividades necesarias para la coordinación entre sectores o entre regiones. Por último, a través de la interacción entre los poderes del Estado, se evalúa el desempeño y, en cierta medida, el cumplimiento de las metas.

¹⁵⁷ Ídem.

6.3

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

Este plan se elaboró en cumplimiento del artículo 26 de la Constitución y de acuerdo a lo establecido por la ley de planeación. Tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que deben regir la acción del gobierno. Representa el compromiso del Gobierno Federal con los ciudadanos y debe ser sometido a la rendición de cuentas. Constituye la base para elaborar los programas institucionales, sectoriales y regionales.

La elaboración del plan contempló la consulta a diversos grupos sociales. En este proceso participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y comunidades indígenas, así como representantes de los gobiernos estatales y municipales.

Se establecieron mesas de diálogo con diferentes Comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado. Además, se realizaron foros de consulta popular a cargo de las secretarías de estado y de diversas entidades del Gobierno Federal. Se realizó una consulta ciudadana, a cargo de la Oficina de la Presidencia de la República. A través de las diversas formas de consulta participaron más de 130 mil personas. Las ideas, expectativas y propuestas de los ciudadanos fueron fundamentales para la elaboración del Plan.

El contenido de este Plan está centrado en cinco ejes de política pública:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Para cada uno de estos ejes se reunió información relevante y a partir de ellas se establecieron los respectivos objetivos y estrategias. Sin embargo, se trata de un plan integral, en el que los cinco ejes están estrechamente relacionados, asumiendo como premisa básica el Desarrollo Humano Sustentable.

En lo fundamental, se trata de ampliar de manera permanente las capacidades y libertades para que todos los mexicanos puedan tener una vida digna, sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

Aunque se trata de un plan sexenal, se inscribe en una perspectiva de largo plazo, que ha sido establecida en el proyecto Visión México 2030. En este sentido, la realización del plan constituirá no sólo un punto de llegada, sino también un punto de partida para alcanzar el desarrollo integral de la nación.

7

LA PLANIFICACIÓN EN EL PERÚ – SINTESIS DE SU TRAYECTORIA

Firmada la Carta de Punta del Este, se constituyó en el Ministerio de Hacienda y Comercio del Perú, la Oficina Nacional de Planes y Programas. Es el primer antecedente de la institucionalización de la planificación en el país. Un año después, en octubre de 1962, el gobierno surgido del golpe militar para evitar la proclamación como presidente de Víctor Raúl Hay de la Torre, 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. Se dispuso la creación de oficinas regionales de planificación y sectoriales en cada uno de los ministerios que participaban en el Consejo Nacional de Desarrollo. Complementaba el sistema un Consejo Consultivo de Planificación en que estaban representadas universidades y gremios de empresarios, trabajadores y profesionales.

El sistema de planificación comienza a desplegarse a través de oficinas sectoriales y regionales durante el gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968). Sin embargo, el entusiasmo inicial se vio frustrado pues la mayoría opositora en el Congreso no aprueba los presupuestos para los planes de inversión para 1964 y el bienio 1965-1966. La misma suerte corrió el Plan Nacional de Desarrollo 1967-1970, aprobado por el gobierno a principios de 1968.

7.1

EL DESPLIEGUE DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN EN LOS AÑOS 1970

En octubre de ese año, se produjo el golpe que estableció el régimen militar que gobernaría el país hasta 1980. Este se distinguió de la mayoría de los otros regímenes militares de la región por su orientación progresista y reformista en lo económico y social. Entre 1968 y 1975, fue presidido por el general Juan Velasco. La planificación adquirió importancia como instrumento de gobierno y el INP como organismo técnico dotado de profesionales calificados del mundo civil. Estos eran muy necesarios para un régimen que carecía de un partido político del cual reclutar a los cuadros directivos del Estado.

Las actividades de planificación se concentraron principalmente en la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Largo Plazo y los planes anuales para 1969 y 1970, estos dos últimos orientados básicamente a la estabilización económica. Luego se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975. Este plan comprende un plan global, planes sectoriales (agricultura, pesquería, minería, industria, electricidad, hidrocarburos, turismo, transporte, comunicaciones, vivienda, salud y educación), orientaciones de política regional (Norte, Centro, Sur y Oriente) y el plan de desarrollo para la zona afectada por el sismo de 1970.¹⁵⁸

El INP tenía cuatro áreas técnicas: planificación económica, planificación social, programación de inversiones, y cooperación técnica internacional. Además, contaba con una Oficina de Investigaciones que realizaba algunos estudios específicos. Para dar operatividad al plan de mediano plazo, se elaboraron planes anuales. Estos se elaboraban de manera coordinada entre el plan global y los planes sectoriales en un proceso interactivo. El INP emitía la directiva para la formulación del plan y luego seguía la formulación simultánea del plan nacional y los planes sectoriales.

La formulación de los presupuestos anuales debía guardar relación con los planes anuales, lo cual se buscaba mediante una norma que requería la opinión favorable del INP para la aprobación de los planes y presupuestos de los sectores. Para cumplir esta tarea, existía la unidad de Planeamiento del Sector Público en el área de Planificación Económica del INP, la cual se encargaba de coordinar todo el proceso para que las áreas de planificación social y planificación económica emitieran sus respectivas opiniones. Esta función presupuestal del INP llegó a otorgarle un peso significativo en las decisiones de asignación presupuestal y posteriormente le fue retirada.

Otro instrumento importante fue el Programa Nacional de Inversión Pública. Cada oficina sectorial efectuaba una priorización de los proyectos en su sector en base a un análisis costo-beneficio, y luego la Dirección de Programación de Inversiones efectuaba una priorización intersectorial. En base a esta priorización se determinaba la asignación presupuestal correspondiente a los proyectos públicos.

Otro instrumento de cierta importancia fue el manejo de la cooperación técnica internacional que posibilitaba canalizar la cooperación hacia los sectores y proyectos priorizados en el Plan Nacional. Sin embargo, se trabajó poco en modelos de planificación, pero elaboraron tablas de insumo-producto para 1973 y 1979.

A mediados de 1976 se desató una profunda crisis económica que significó una reducción importante de las remuneraciones de los funcionarios de gobierno. El INP se vio afectado porque se generó una gran diferencia entre los sueldos de sus profesionales y los del Banco Central de Reserva, motivando una salida importante de técnicos calificados del INP hacia las empresas públicas y el sector privado. Este fue uno de los aspectos del debilitamiento general que sufrió el sector público y que se prolongó durante los años 1980.

¹⁵⁸ VELASCO, 1972.



7.2

DEBILITAMIENTO Y DESAPARICIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

La crisis de la deuda también afectó intensamente al Perú, particularmente en 1982 y 1983 cuando el PIB registró tasas de crecimiento negativas de -0,6% y -11,8%, respectivamente y la inflación se elevó a 64,4% y 111,2%. Durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985), el INP creó el área de Planificación Regional. Allí se trabajó un modelo de acondicionamiento del territorio y se avanzó los temas de planificación regional.

El programa reformista del partido aprista (la primera presidencia de Alan García se extendió de 1985 a 1990) requería el fortalecimiento del sector público. El INP se reforzó con profesionales calificados y se incrementó sustantivamente el personal de la entidad. Se dividió la Dirección de Planificación Económica creándose la Dirección de Planificación de la Producción en base a la unidad de planificación intersectorial. En ese periodo se formuló un plan de mediano plazo para el periodo 1986-1990 y se trabajó con modelos matemáticos. Desafortunadamente, después de dos años iniciales de recuperación, sobrevino la peor crisis económica en medio siglo y estalló la hiperinflación¹⁵⁹ y se revirtió el intento de fortalecimiento del Estado. El INP perdió nuevamente personal y la presencia inicial de la institución en los procesos de toma de decisiones se diluyó.

El gobierno de Fujimori (1990-2000, elegido en medio de la crisis y la hiperinflación) se caracterizó por un predominio del enfoque neoliberal en materia económica y rasgos autoritarios en lo político. El INP fue eliminado en abril de 1992, lo que condujo a la desactivación del INP, en ese momento ya bastante debilitado. Desapareció el Sistema Nacional de Planificación, incluyendo muchas de las oficinas sectoriales de planificación en los ministerios.

A pesar de ello, resultaba difícil desterrar la idea de planificar de la administración pública, por lo que a mediados de los 1990 se empezó a trabajar planes estratégicos para las instituciones del Estado. En este caso la visión de la planificación era estrictamente institucional y se cambió hasta su nombre a "planeamiento" para distinguirla de la planificación ahora denominada "tradicional". Durante ese gobierno, el planeamiento se realizaba únicamente a nivel de cada entidad pública y como parte del proceso de asignación de los recursos presupuestales de la entidad.

Hacia el año 2000,¹⁶⁰ las entidades públicas contaban con oficinas de planeamiento y presupuesto pero no había un plan nacional ni planes sectoriales, salvo casos muy específicos. Durante el gobierno del presidente

159 Las tasas de contracción del PIB fueron -8,7%, -11,7% y -5,1% en 1988, 1989 y 1990, respectivamente. Durante esos mismos años, el IPC aumentó en 670%, 3.400% y 7480%.

160 Fujimori huyó del país en esta fecha y en julio de 2001 fue elegido presidente Alejandro Toledo.

Alejandro Toledo (2001-2006), diversas entidades públicas empezaron a formular planes sectoriales de desarrollo e incluso el Ministerio de Economía estableció directivas para la formulación de los denominados Pesem – Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales. Paradójicamente, al no existir una oficina central de planificación surgió una profusión de planes formulados con diferentes métodos y enfoques.

En este contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas formuló un Plan Nacional para el periodo 2002-2006 que contenía políticas en lo económico y social, y adjuntaba una matriz de resumen de los planes estratégicos sectoriales. Este plan se formuló después que se formularan los planes sectoriales, de tal forma que sólo pudo articular dichos planes sin poder orientar su elaboración con una perspectiva de desarrollo nacional.

7.3 CREACIÓN Y TRABAJOS DEL CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

En el año 2005, hacia el final del gobierno del Presidente Toledo, se emitió la Ley de creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Poco tiempo después se designó a los miembros del consejo directivo, pero recién se le asignó un presupuesto para el año 2009.

El Ceplan empezó a operar en enero de 2009 pero recién se implementó con personal en el segundo trimestre de este año. Actualmente el Ceplan se encuentra en proceso de formulación del Plades – Plan estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021 (por el bicentenario de la independencia nacional), y se ha establecido como plazo diciembre de este año para tener un primer plan de largo plazo. Como parte del proceso de formulación del Plades se ha emitido unos Lineamientos Estratégicos, los cuales tienden a confundirse con el Plades, en algunos casos esta confusión posiblemente es deliberada para criticar las supuestas limitaciones del plan.

A pesar de las fuertes limitaciones en materia de personal y recursos, la institución está empeñada en contar a fin de año con un primer instrumento de planificación de largo plazo, para después enfrentar la tarea mayor de formular un plan de mediano plazo. Esta vez, como parte de un proceso integrado con todo el sistema de planeamiento, de tal manera que el plan nacional y los planes sectoriales y regionales resulten de un proceso único e integrado.¹⁶¹

Cabe señalar dos diferencias importantes entre la planificación realizada por el INP en el siglo XX y el planeamiento propuesto para Ceplan para el siglo XXI.

¹⁶¹ Información del Señor William Postigo, Director Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).



En primer lugar, destaca el elemento de participación y concertación que se ha remarcado fuertemente en el decreto de creación del Ceplan. Los planes en el antiguo sistema de planificación eran resultado de un proceso esencialmente tecnocrático y sin mayor participación de los actores económicos y sociales; mientras que en la actualidad existe un mandato muy claro para incorporar procesos de participación ciudadana. Como en todo proceso participativo, el variable tiempo resulta clave y es una dificultad que, en compensación, le otorga legitimidad y potencia a los planes.

Una segunda diferencia es el énfasis actual en el planeamiento regional, frente al énfasis sectorial del planeamiento antiguo. Esto se explica porque actualmente el Estado peruano se encuentra en un avanzado proceso de descentralización política, con gobiernos regionales elegidos directamente por la población cada cuatro años. En este contexto, las autoridades sectoriales vienen asumiendo un rol principalmente rector de cada sector, encargándose de la emisión de normas, la coordinación y algunos proyectos importantes, mientras que las autoridades regionales asumen un rol ejecutor que cada vez absorbe una proporción mayor y determinante de la ejecución de la gestión pública. Por tanto, el planeamiento actual se ha propuesto recoger esta característica asignándole un mayor énfasis a la coordinación con los planes regionales.¹⁶²

¹⁶² Ídem.

8.

LA PLANIFICACIÓN EN COSTA RICA – SINTESIS DE SU TRAYECTORIA

8.1

LA ETAPA DEL DESPLIEGUE

El sistema de planificación de Costa Rica tiene su origen el año 1963 cuando el presidente Francisco Olrich promulgó la ley que creó la Oficina de Planificación Nacional (Ofiplan). Habían transcurrido dos años desde la firma de la Carta de Punta del Este. Esta oficina dependía directamente del Presidente de la República y era el órgano rector de la Planificación en el país tanto a nivel nacional como sectorial y territorial. Sus principales objetivos, de acuerdo a la ley, eran crear e impulsar programas económicos generales y mejorar la eficiencia de los servicios en la administración pública.

Costa Rica había iniciado ya el periodo de rápido crecimiento económico que experimentó entre 1962 y 1979.¹⁶³ Este fue también un periodo de despliegue y consolidación del sistema de planificación. Llegó a tener direcciones regionales en todo el país, direcciones sectoriales y Ofiplan manejaba el tema de las inversiones públicas. Se elaboraron cuatro Planes Nacionales de Desarrollo (PND) para los periodos 1965-1968, 1969-1972, 1974-1978 y 1979-1982. Contaba con recursos abundantes provenientes de 1% de los gastos corrientes de las instituciones públicas, lo que le permitía remunerar de mejor manera que el gobierno central a sus funcionarios.

En 1974, hacia fines de tercer gobierno de José Figueres, se dictó una nueva ley, aún vigente en la actualidad, que formalizaba la figura legal del Sistema Nacional de Planificación y precisaba sus facultades y tareas. Esta ley fijó como sus objetivos intensificar el crecimiento económico, promover la mejor distribución del ingreso y propiciar la participación ciudadana en la solución de los problemas nacionales. A la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica le asignó la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de acuerdo a las orientaciones iniciales del Presidente de la República y con la facultad de implantar normas de asesoría información y coordinación que fueran necesarias con el Sistema Nacional de Planificación, ministerios y entes autónomos nacionales.

¹⁶³ La tasa promedio de crecimiento anual del PIB en Costa Rica, entre 1962 y 1979 fue de 6,5%. La misma tasa entre 1965 y 1974 fue de 7,3%.

Correspondió también a esta oficina, de acuerdo a la nueva ley, velar porque los programas de inversión pública (incluidos los de las instituciones descentralizadas) fueran compatibles con las prioridades del PND y dar la aprobación final a los proyectos que requirieran financiamiento externo. Las funciones del Sistema Nacional de Planificación incluyeron la evaluación sistemática y permanente de los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas. El Director de Ofiplan oficina de planificación pasó a integrar los conejos de ministros con derecho a voz y voto.

Los objetivos de los cuatro PND aprobados durante este periodo muestran las preocupaciones de los gobiernos respecto al dinámico proceso de desarrollo que estaba viviendo el país y los intereses por orientarlo para resolver problemas, superar deficiencias y mejorar resultados. El PND 1965-1968 planteó tres objetivos principales: a) crecimiento de la producción y cambio de la estructura productiva; b) disminución de la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones de los mercados internacionales; y c) aumento de la eficiencia y productividad del sector público. Los objetivos sectoriales incluyeron: diversificación de los cultivos y de los productos de exportación, descentralización geográfica de la industria, participación más intensa en la integración centroamericana, ampliación de la red vial terrestre, marítima y aérea y la realización de proyectos específicos en telecomunicaciones, vivienda y establecimientos hospitalarios.

El PND 1969-1972 analizó lo acontecido con el plan anterior para corregir desviaciones, sin proponer nuevos objetivos generales. Los objetivos sectoriales propuestos privilegiaron la educación, el sector transporte, la generación y distribución de energía hidroeléctrica y las telecomunicaciones. Estos dos planes no coincidieron con los periodos presidenciales lo cual constituyó una dificultad más para llevar a la práctica sus programas y proyectos.

El PND 1974-1978 puso énfasis en la necesidad diversificar la producción expandiéndola hacia otros productos diferentes del café. La acción del Estado debía, por los tanto, dirigirse a apoyar la reorganización de la estructura productiva; impulsar la penetración de nuevos mercados para las exportaciones asumir responsabilidades en la adecuada explotación de los recursos naturales. En el plano social, el Estado debía garantizar una mayor integración, democratizando la base económica.

El PND 1979-1982, en cambio puso el acento en los aspectos sociales y políticos del desarrollo sin dejar de reconocer sus estrechas relaciones con los económicos y productivos. El enunciado de su objetivo fundamental incluyó la armonización de los intereses de todos los sectores sociales, así como el desarrollo de un sistema político orientado al logro de una democracia más participativa. Contenía programas en educación, cultura, promoción humana, familia, regionalización, protección ecológica, ciencia y tecnología, reforma administrativa. No excluyó, por cierto, programas en sectores productivos (agricultura, ganadería, pesca, industria) y de infraestructura.

Si el PND anterior tuvo dificultades en su aplicación por razones políticas, este las tuvo por el pronunciado deterioro de la situación económica, a partir del segundo año del periodo del plan.

8.2 EL REPLIEGUE DE LA PLANIFICACIÓN

Como en el resto de la región, el sistema de planificación en Costa Rica se debilitaría durante los años 1980, por efecto de los profundos y prolongados efectos de la violenta crisis de comienzos de la década, provocada por el deterioro de la situación económica en los países industrializados y la abrupta interrupción de los flujos de financiamiento externo hacia América Latina después de la suspensión de pagos de la deuda externa por parte de México en agosto de 1982. La prosperidad y el alto crecimiento de las dos décadas anteriores se vieron interrumpidos en Costa Rica.¹⁶⁴

Los efectos sociales profundamente negativos remecieron el aparato del Estado que debió atender a nuevas necesidades con restricciones que desconocidas hasta entonces. Estas restricciones fueron esencialmente de financieras. El protagonismo pasó a las políticas fiscales y al sector financiero. Las necesidades apremiantes alejaron la atención de los temas del desarrollo a mediano plazo.

Desde el punto de vista institucional el primer cambio se produjo en 1982 cuando la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica se transformó en Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) para darle el rango de ministro pleno a su titular y así pudiera firmar decretos ejecutivos. Anteriormente, el Director de Ofiplan tenía el rango de ministro sin cartera. Las funciones del ministerio no cambiaron mayormente en relación a las que tenía la oficina.

En 1986, sin embargo, se modifica la forma de financiarse del ministerio. Hasta entonces lo hacía como una institución descentralizada, con recursos que aportaban todas las instituciones públicas y podía contratar sus propios funcionarios, pagando salarios diferenciados. Pero, a partir de ese año, debió presentar su presupuesto al Ministerio de Hacienda y a la Asamblea Legislativa como parte del Gobierno Central, pudo gastar solamente lo que la ley le autorizaba, sus funcionarios tuvieron que ser contratados mediante concurso por medio de la Dirección General del Servicio Civil y tuvo que pagar los mismos salarios que paga el Gobierno Central (los cuales son inferiores a los de las instituciones descentralizadas).

¹⁶⁴ La tasa de crecimiento del PIB se redujo a 0,8% en 1980. Luego, el PIB se contraería y las tasas de variación registraría valores negativos en ambos años -2,3% en 1981 y -7,3% en 1982. La inflación sobrepasó la barrera de los dos dígitos en 1980, cuando el IPC se incrementó en 18,1% pero seguiría acelerándose en los dos años siguiente esta registrar 90,1% en 1982.

Durante los años 1990, en que predominan las ideas neoliberales que sostienen el predominio del mercado, se eliminaron las oficinas regionales, cuya función fundamental era articular y coordinar propuestas de desarrollo en los territorios con las instituciones del gobierno que tenían presencia en los territorios y otros actores sociales, públicos y privados. También desapareció la Dirección Sectorial. Las oficinas sectoriales se encargaban de articular las propuestas sectoriales en educación, salud y vivienda, infraestructura en el nivel nacional, pero también procurando su desagregación en los territorios. Durante esa década, hubo periodos en que Mideplan no tuvo ministros y la institución quedó encargada al ministro de la Presidencia e, incluso, a la vicepresidente.

El texto del PND 2006-2010 hace un esbozo de diagnóstico de la situación en los años anteriores señalando que la mayoría de los PND anteriores no presentaba "lineamientos estratégicos que permitieran orientar al conjunto de la acción pública" y que consistían en minuciosos listados de acciones operativas. Las decisiones de inversión estaban supeditadas a la urgencia fiscal de corto plazo debilitando la participación de Mideplan y desdibujando la visión de largo plazo y la capacidad de evaluar proyectos según su contribución al desarrollo.

El PND afirma también que existían graves carencias en los sistemas de información contable del sector público que impedía a la mayoría de las instituciones establecer costos unitarios. El resultado era la irrelevancia del PND como instrumento orientador de la acción de gobierno; la debilidad de los mecanismos de evaluación y seguimiento del plan; y el abandono de las instituciones públicas de la función de elaborar planes de inversión de mediano y largo plazo.¹⁶⁵

8.3 LA PLANIFICACIÓN EN LA ACTUALIDAD

La situación ha ido cambiando en los últimos años. Un hecho que fortaleció el trabajo de Mideplan fue la promulgación de la ley de Administración Financiera de la República en 2001. En ella se establece que el Plan Nacional de Desarrollo constituye el marco global que debe orientar los planes anuales operativos institucionales y que los presupuestos públicos deben responder a esos planes operativos.

Además, Mideplan deberá remitir a la Contraloría General de la República, el 1 de marzo de cada año, el informe final con los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico y social del país. Este

¹⁶⁵ MIDEPLAN, 2006, p. 26.

informe debe incluir los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.¹⁶⁶

Otro hecho de gran significación ha sido la importancia que ha atribuido a la planificación el presidente Oscar Arias, elegido en febrero de 2006. En su programa de gobierno había afirmado que "...necesitamos un Estado fuerte, eficiente, bien financiado, capaz de regular el funcionamiento del mercado, y sometido al escrutinio permanente de los ciudadanos". En la presentación del DNP 2006-2010 expresó que "...el Gobierno de la República está decidido a recuperar las funciones de planificación del Estado costarricense tras muchos años de abandono."¹⁶⁷

El PND 2006-2010 está basado en el programa de gobierno del presidente, anunciado en la campaña electoral. Articula las metas nacionales allí planteadas en torno a cinco ejes de política pública: 1) política social, 2) política productiva, 3) política ambiental, energética y de telecomunicaciones, 4) reforma institucional y 5) política exterior. Cada uno de estos ejes es tratado en el texto del PND en un capítulo que consta de un breve diagnóstico, seguido de los grandes desafíos que surgen de él. Luego se enuncia la visión objetiva que se espera alcanzar en relación a ese eje, acompañado de las metas para hacer realidad esa visión. Finalmente, se presentan las acciones que ejecutará cada institución para alcanzar las metas.

Una particularidad de las normas legales sobre planificación son las funciones de evaluación que debe ejercer Mideplan bajo la supervisión de la contraloría. El PND no ha estado cumpliendo en años recientes el papel de pivote del sistema de evaluación de la gestión pública, que previó el legislador. La elaboración del plan combinaba la compilación de algunas metas generales con la enunciación de acciones institucionales totalmente operativas y desprovistas de sentido estratégico. Todo ello contribuyó a limitar el valor de los mecanismos existentes para evaluar la gestión pública.

Para corregir esta situación, la elaboración del PND 2006-2010 se realizó siguiendo un procedimiento muy preciso. En junio de 2006 se dictó una directriz del Poder Ejecutivo que estableció las orientaciones generales para el PND. Allí se pidió a cada sector que definiera un conjunto reducido de metas y políticas sectoriales y no más de diez acciones o programas estratégicos. Después del proceso de definición de prioridades, pasaron a ser parte del PND 135 acciones estratégicas, las cuales son perfectamente evaluables. Los indicadores de cumplimiento para cada una de las acciones fueron establecidos para dar un seguimiento pormenorizado al plan.

166 Ídem, p. 25.

167 Ídem, Prefacio.



Mideplan realizó un intenso diálogo con cada sector, de manera que el personal de cada sector contribuyera activamente a la puesta en práctica del plan. Su aspiración fue evitar que el PND se convirtiera en un documento académico y que, en cambio, llegara a ser un “documento políticamente viable, realista, dirigido a la acción, evaluable, capaz de orientar la elaboración del Presupuesto y de mostrar las prioridades del gobierno de la República”.¹⁶⁸

168 Ídem, p. 29.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERGO, J.; CAMBIASO, J. Características del ajuste de la economía Mexicana. In: CEPAL. **Políticas Macroeconómicas (1989) y Brecha Externa: América Latina en los Años Ochenta**. Santiago : Naciones Unidas, 1989.

ANGLADE, C.; FORTIN, C. El Papel del Estado en las Opciones Estratégicas de América Latina. **Revista de la CEPAL**, n. 31, abr. 1987.

_____. The State and capital accumulation in Latin America: a conceptual and historical introduction. In: ANGLADE, C.; FORTIN, C. **The State and Capital Accumulation in Latin America. Volume 1**. London: The MacMillan Press, 1985.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Progreso Económico y Social de América Latina**. Washington: BID, 1996.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR. **México: Apertura Económica y Modernización**. México, 1990.

BANCO MUNDIAL/IDEA/CEPAL. **Las visiones de país importan: lecciones de experiencias**. San José: ABC Ediciones del Sur, 2005.

BERLINSKI, J.; GONZÁLEZ, F.; PANZONE, C.; RABONOVICH, J. Metodología de las proyecciones del plan de desarrollo. *Desarrollo Económico*, n. 17-18-19, 1965.

CÁRDENAS, E.; OCAMPO, J. A.; THORP, R. (Copms.). **Industrialización y Estado en América Latina: la Leyenda Negra de la Posguerra**. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CARRANZA, R. El Plan Nacional de Desarrollo. **Revista de la UIA**, Buenos Aires, n. 27, 1965.

CASAS GONZÁLEZ, A. La Planificación en Venezuela. In: ILPES-OEA-BID, **Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina**. México: Siglo XXI, 1974.

CECEÑA, J. L. La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. El caso de México. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

CIBOTTI, R.; SIERRA, E. **El Sector Público en la Planificación del Desarrollo** . México: Siglo XXI, 1970.

CIBOTTI, R.; NUÑEZ, A.; SAINZ, P. Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina. In: ILPES; OEA-BID. **Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina**. México: Siglo XXI , México, 1974 .

CELADE. Proyección de población. **Observatorio Demográfico**, n. 3, abril 2007.

CEPAL. **Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional en América Latina y el Caribe**. Santiago: Naciones Unidas, 1987.

_____. Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa. México: Alfaomega, 2001.

_____. La transformación productiva 20 años después. Viejos Problemas, Nuevas Oportunidades. Santiago: Naciones Unidas, 2008.

_____. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Políticas para la Generación de Empleo de Calidad. Santiago: Naciones Unidas, 2009.

CONADE. Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1965.

_____. Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1970-1974. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1970.

_____. Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1971.

CONASE. **Lineamientos de un nuevo Proyecto Nacional**. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 1971.

CORDI, A. El tamaño del Estado colombiano. Indicadores y tendencias. **Planeación y Desarrollo**, Vol. XIX, n. 3, 1998.

CORDIPLAN. Desarrollo, inserción externa y planificación: caso Venezolano. Caracas: Cordiplan, 1989.

CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN. **Programa Nacional de Desarrollo Económico**. Santiago: Corfo, 1961.

COSTA-FILHO, A. **Exposición Inaugural en el Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado.** 1986.

CURRIE, L. **The basis of a development programme for Colombia.** Baltimore: John Hopkins Press, 1952.

DAMILL, M.; FRENKEL, R.; MAURIZIO, R. Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa. **Serie Financiamiento del Desarrollo**, n. 135, Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, Cepal. 2003.

DAMILL, M. El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad. **Boletín Informativo Techint**, n. 303, 2000.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Las Cuatro Estrategia.** Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974. Bogotá: DNP, 1972.

_____. **Para Cerrar la Brecha.** Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978. Bogotá: DNP, 1975.

_____. **Plan de Integración Nacional.** Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982. Bogotá: DNP, 1979.

_____. **Cambio con Equidad.** Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986. Bogotá: DNP, 1983.

_____. **Plan de Economía Social.** Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990. Bogotá: DNP, 1987.

_____. **La Revolución Pacífica.** Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Bogotá: DNP, 1991.

_____. **El Salto Social.** Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998. Bogotá: DNP, 1995.

_____. **Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002.** Cambio para Construir la Paz. Bogotá: DNP, 1999.

_____. **Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.** Hacia un Estado Comunitario Bogotá: DNP, 2003.

_____. **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.** Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. Bogotá: DNP, 2007.

DEVLIN, R.; MOUGUILLANSKY, G. Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. **Revista de la Cepal**, n. 97, abr. 2009.

EYZAGUIRRE, N.; VALDIVIA, M. Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina. In: CEPAL. **Políticas macroeconómicas y brecha rxterna**: América Latina en los años ochenta. Santiago: Naciones Unidas, 1989.

FERRERES et al. **Dos Siglos de economía Argentina (1810-2004)**. Historia Argentina en Cifras. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur, 2005.

FFRENCH-DAVIS, R. **Chile entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad** Santiago: Comunicaciones Noreste Ltda., 2008.

FRENKEL, R. Globalización y crisis financieras en América Latina. **Revista de la Cepal**, n. 80, ago. 2003.

FITZGERALD, E. V. K. The financial constraint on relative autonomy: the state and capital accumulation in Mexico 1940-82. In: ANGLADE, C.; FORTIN, C. **The State and capital accumulation in Latin America**. London: The MacMillan Press, 1985. Volume 1.

FLOREZ, L. B.; MANRIQUE, R. El Sistema de Planificación en Colombia. **Ilpes**, Informe Final, marzo, 2008.

FORTÍN, C. El debate internacional sobre políticas del desarrollo. En SUNKEL, O.; INFANTE, R. (Ed.). **Hacia un desarrollo inclusivo**: el caso de Chile. Fundación Chile 21, Cepal y OIT , 2009.

GARCÍA DÁCUÑA, E. Nuevas Orientaciones para la Planificación. **Revista de la Cepal**, n. 31, abr. 1987.

GARCÍA HURTADO, Á. El Sistema de Planificación en Chile. Ilpes-Cepal, borrador, 2009.

GARNIER, L. Función de Coordinación de Planes y Políticas. En ILPES, **Las funciones básicas de la Planificación**. Santiago: Ilpes, 2000 (Serie Cuadernos de Ilpes n. 46).

GONZÁLEZ, F. E. The end of the *desarrollista* state and capital accumulation in Colombia, 1958-84. In: ANGLADE, C.; FORTIN, C. **The State and capital accumulation in Latin America**. London: The MacMillan Press, 1990. Volume 2.

GERCHUNOFF, P.; LLACH, L. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**: un siglo de políticas económicas Argentinas. Buenos Aires: Editorial Ariel, 2003.

GIORDANI, J. **Planificación, ideología y Estado: el caso de Venezuela.** Valencia Venezuela: Vadell Hnos. Editores, 1986.

_____. **La planificación en Venezuela: del discurso ideológico al Plan Corporativo Petrolero.** Caracas: Cendes, 1993.

IGLESIAS, E. V. El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. **Revista de la Cepal**, n. 90, diciembre 2006.

ILPES. Planificación Para una Nueva Dinámica Económica y Social. **Revista de la Cepal**, n. 31, abril 1987.

_____. La planificación y la política económica en AL. **Cuadernos del Ilpes**, n. 30, Santiago de Chile, 1984.

_____. El Estado Actual de la Planificación en América Latina y el Caribe. **Cuadernos del Ilpes**, n. 28, Santiago de Chile, junio 1982.

KATZ, J.; KOSACOFF, B. **El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva.** Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1989.

LINSTONE, H. La Necesidad de Perspectivas Múltiples en la Planificación. **Revista de la Cepal**, n. 31, abril 1987.

LIRA, L. Revalorización de la Planificación del Desarrollo. **Serie Gestión Pública**, n. 59, Ilpes/Cepal, Santiago de Chile, agosto 2006.

MARTIN, J. Funciones Básicas de la Planificación Económica y Social. **Serie Gestión Pública**, n. 51, Ilpes/Cepal, Santiago de Chile, agosto 2005.

MARTNER, G. **Planificación y Presupuesto por Programas.** México: Siglo XXI, , 1978.

_____. Planificación y Presupuesto por Programas. México: Siglo XXI Editores S. A.; Santiago, Chile: Editorial Universitaria S. A., 1967.

_____. La Planificación para la Transición al Socialismo: el caso de Chile. In: ILPES; OEA-BID. **Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina.** México: Siglo XXI, 1974.

MARTNER, R. (Ed.). **Planificar y Presupuestar en América Latina**. Ilpes/Cepal, Serie Seminarios y Conferencias, n. 51, Santiago de Chile, enero 2008.

MARTIRENE, R. **Presupuestar en Argentina, antes y después de la Crisis de la Deuda Pública**. Ilpes/Cepal, Serie Gestión Pública, n. 60, Santiago de Chile, julio 2006.

MAYO, A. El Plan Sourouille. *Realidad Económica*, n. 63, p. 5- 22, 1985.

MEDINA VÁSQUEZ, J. Función de Pensamiento de Largo Plazo: Acción y Redimensionamiento Institucional. **Cuadernos del Ilpes**, n. 46, Las Funciones Básicas de la Planificación, 2000.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. San José, Costa Rica, 2006. Disponible en: <www.mideplan.go.cr>.

MOLINA SILVA, S. La Planificación en el Proceso de Cambio. In: ILPES; OEA-BID, **Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina**. México: Siglo XXI, 1974.

MONTUSCHI, L.; VAZQUEZ-PRESEDO, V. **Plan y Laissez-Faire en la economía contemporánea**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1970.

MORENO, A. F. **El planeamiento y nuestra Argentina**. Buenos Aires: Corregidor, 1978.

OCAMPO, J. A.; PEREZ, M.J.; TOBAR C.; LASSO, F. J. Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996. **Coyuntura Social Fedesarrollo**, n. 18, mayo 1998.

OCAMPO, J. A. La estrategia económica y social del Plan de Desarrollo. En DNP. **El Salto Social**. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998. Bogotá: DNP, 1995.

_____. **Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina**. México: Cepal, 2005 (Serie Estudios y Perspectivas).

_____. A Broad View of Macroeconomic Stability. In: SERRA, N.; STIGLITZ, J. **The Washington Consensus Revisited**. Towards a New Global Governance. New York: Oxford University Press, 2008.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. **Actas y Documentos de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social**: Punta del Este, Uruguay, 5 al 17 de agosto 1961. Washington: Union Panamericana, 1962.

ORTEGA MARTÍNEZ, L. **Corporación de Fomento de la Producción, 50 años de Realizaciones 1939-1989**. Departamento de Historia de la Universidad de Santiago, Santiago de Chile, 1989.

OSPINA, S. J. La experiencia colombiana en la negociación de la deuda externa. **Revista de Planeación y Desarrollo**, Vol. XVII, n. 3, 1985.

PÉREZ GALINDO, S. Evolución y reforma del Estado en México a inicios del nuevo milenio. **Boletín del Instituto**, n. 8, Ilpes, Santiago de Chile, septiembre 2001.

PODER EJECUTIVO NACIONAL. **Plan Trienal para la reconstrucción y la liberación**. Buenos Aires: Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, 1973.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Secretaría de Planificación **Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989**. Buenos Aires: Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, 1985. 194 p.

_____. Secretaría de Planificación. **Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991**. Buenos Aires: Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, 1987. 497 p.

RAPOPORT, M. et al. **Historia económica, política y social de la Argentina**. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2007.

RIVERA, E. **La crisis energética y el modelo económico chileno**. Santiago: Fundación Friedrich Ebert, 2009.

RODRIK, D. **Normalizing Industrial Policy**. Banco Mundial, Commission on Growth and Development. Working Paper, n. 3, Washington, D. C., 2008.

RUFIÁN, D. El Régimen Jurídico de la Planificación en América Latina. **Cuadernos de Ilpes**, n. 37, Santiago de Chile, junio 1993.

SHACK, N. Presupuestar en el Perú. **Serie Gestión Pública**, n. 58, Ilpes/Cepal, Santiago de Chile, junio 2006.

SCHMIDT-HEBBEL, K.; MONTT, F. Impactos externos, devaluaciones y precios de materias primas. In: CEPAL. **Políticas Macroeconómicas y Brecha Externa: América Latina en los Años Ochenta**. Santiago: Naciones Unidas, 1989.

SOUR, L. Presupuestar en América Latina y el Caribe: El caso de México. **Serie Gestión Pública**, n. 65, Ilpes/Cepal, Santiago de Chile, agosto 2007.

STIGLITZ, J. **Globalization and its Discontents**. New York: W.W. Norton & Company, 2003.

_____. Is there a Post-Washington Consensus Consensus? In: SERRA, N.; STIGLITZ, J. **The Washington Consensus Revisited**. Towards a New Global Governance. New York: Oxford University Press, 2008.

URRUTIA, M. Historia de la Planeación en Colombia. **Revista de Planeación Nacional**, Vol. XVIII, n. 3, septiembre 1986.

VAN ARKADIE, B. Notas sobre Nuevas Directrices en Materia de Planificación. **Revista de la Cepal**, n. 31, abril 1987.

VELASCO, O. La Planificación en Perú. In: ILPES; OEA-BID. **Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina**. México: Siglo XXI, 1974.

WIESNER, E. Función de Evaluación de Planes, Programas, Estrategias y Proyectos. **Cuadernos del Ilpes**, n. 46, Las Funciones Básicas de la Planificación, 2000.

WATERSTON, A. Una mirada escrutadora a la planeación del desarrollo. **Finanzas y Desarrollo**, Vol. III, n. 2, junio 1966.

WILLIAMSON, J. The debt crisis at the turn of the decade. **IDS Bulletin**, 21(2), p. 4-6, Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton, UK, April 1990a.

_____. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** Washington: Peterson Institute for International Economics, 1990b.

_____. The debt crisis: lessons of the 1980s. **Asian Development Review**, v. 9, n. 2, 1991.

_____. What should the World Bank think about the Washington Consensus. **The World Bank Research Observer**. 2000.

_____. Our agenda and the Washington Consensus. In: KUCZYNSKI, P.-P.; WILLIAMSON, J. (Ed.). **After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America**. Washington, D. C.: Institute for International Economics, 2003.