



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Tipologías de planificación local y regional en América Latina y el Caribe. Estudio de casos

Julián Alberto Rengifo Rengifo

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



Tesis doctoral

**TIPOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN LOCAL Y REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE. ESTUDIO DE CASOS**

Julián Alberto Rengifo Rengifo

Barcelona, Mayo de 2017



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Facultad de Geografía e Historia

**Departamento de Geografía Física y
Análisis Geográfico Regional**

**PROGRAMA OFICIAL DE DOCTORADO EN “GEOGRAFÍA, PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL Y GESTIÓN AMBIENTAL”**

**TIPOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN LOCAL Y REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE. ESTUDIO DE CASOS**

TESIS DOCTORAL

Julián Alberto Rengifo Rengifo

Dirigida por la Dra. Dolores Sánchez Aguilera

Barcelona, Mayo de 2017

CAPÍTULO III - LA PLANIFICACIÓN LOCAL Y REGIONAL EN LATINOAMERICA Y
EL CARIBE, ASPECTOS Y ELEMENTOS ESTRUCTURANTES

CAPITULO III

LA PLANIFICACIÓN LOCAL Y REGIONAL EN LATINOAMERICA Y EL CARIBE, ASPECTOS Y ELEMENTOS ESTRUCTURANTES

La planificación en Latinoamérica ha evolucionado como un elemento indispensable en la organización y desarrollo de los países teniendo cuenta su situación y su forma como se fue transformando de ser una política económica a convertirse en un instrumento de desarrollo económico y social, el surgir de este elemento importante para los países se incorporo de manera gradual y determino la creación de entidades especializadas en procesos de planificación, dando unos lineamientos que permitan establecer el verdadero camino que deben tomar las regiones en cuestiones que atañen a los diferentes sectores donde está inmerso la población y el territorio. En este aparte del documento presentamos algunos elementos y características de los procesos que permiten entender la inserción de la planificación en América Latina y el Caribe.

Aspectos históricos de la planificación en América Latina y el Caribe

La puesta en marcha de nuevos modelos económicos colocó de manifiesto nuevos elementos para el desarrollo de los países, proceso que se hace evidente al implementar modelos de planificación para países en vía de desarrollo, de manejo centralista como federalista, donde las decisiones económicas son tomadas por una autoridad del orden central o federal, generalmente el Estado, a través de una agencia de planificación que dirige el funcionamiento de la economía y que indudablemente se convierte en un elemento de coerción democrática que incide y condiciona los contextos de toma de decisiones y actuación sobre el territorio.

Teniendo en cuenta los procesos derivados de la inserción de la planificación “con el correr del tiempo se torna en un instrumento de coerción a la democracia o planificación como el conocimiento que precede y que preside las acciones en contextos democráticos condiciona el contexto en el que se inscribe el surgimiento de la planificación en América Latina” (Lira, 2006, 9).

El proceso de planificación recoge, la aceptación común a nivel oficial y de los países, identificándola como instrumento para 'promover el desarrollo' y aparece estrechamente vinculada a las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este de 1961, lo cual constituyó el programa que se denominó ‘alianza para el progreso’ liderado por el gobierno de los Estados Unidos y en concordancia con los mandatarios de varios países de Suramérica cuya iniciativa intentaba generar desarrollo y aminorar la pobreza a través de que los países organicen sus estados en sinergia con programas nacionales de desarrollo económico y social.

Uno de los elementos que permitió el establecimiento y ejecutoriedad de los procesos de planificación a nivel de los distintos países se hace evidente en los compromisos acordados en la “carta de Punta del Este” Se recopila información a través del documento traducido a la versión castellana y denominada documentos básicos “Alianza para el progreso” del cual se retomó la declaración realizada a los pueblos de América 1961 y que recoge unas directrices que se encuentran manifiestas en la Carta de Punta del Este” realizada en Uruguay, agosto de 1961”, y se percibe hechos importantes aplicados a los procesos de planificación adoptados para América Latina en los cuales se determina una declaración que permite formas de organización y manejo de los territorios en los estados implementando diferentes programas de desarrollo económico y

social condicionados por la ayuda que propiciaba Estados Unidos, donde se insertan varios procesos que circundan en propósitos de una planificación generadora de desarrollo y bienestar, en la conferencia se pueden identificar los siguientes elementos relacionales nombrados en el Título Segundo “Desarrollo Económico y Social”, Capítulo I “Requisitos Básicos Para el desarrollo” donde los objetivos se determinan a partir de:

- a) Que se ejecuten de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social amplios y bien concebidos. Encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente.
- b) Que tales programas se apoyen en el principio del esfuerzo propio como se estableció en el Acta de Bogotá y del máximo empleo de los recursos nacionales tomando en consideración las circunstancias especiales de cada país.
- c) Que en la elaboración y ejecución de esos programas la mujer está en pie de igualdad del hombre” (Alianza para el progreso 1961, p. 18).

En el capítulo II se determina que los programas nacionales de desarrollo deben implementar y fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica, y con la condición de que sean constituido para largo plazo, encaminados a:

- a. Mejorar los recursos humanos y ampliar las oportunidades.
- b. Desarrollar más ampliamente y utilizar con mayor eficacia los recursos naturales.

- c. Robustecer la base agrícola extendiendo los beneficios de la tierra en forma cada vez mayor a quienes la trabajan: y asegurando en los países con población indígena, la integración de esta al proceso económico social y cultural de la sociedad moderna.
- d. Movilizar y utilizar en forma más eficaz, racional y justa los recursos financieros mediante la reforma de la estructura de los sistemas tributarios.
- e. Promover las condiciones que estimulen el flujo de inversiones extranjeras que contribuyan a un aumento en los recursos de capital de los países participantes que lo requieran.
- f. Mejorar los sistemas de distribución y ventas para hacer más competitivo el mercado, neutralizando las prácticas monopolíticas” (Alianza para el progreso 1961, p.19).

La importancia de este proceso radica en que los países en vía de desarrollo de América Latina estaban estancados y con índices de pobreza y desigualdad muy amplios necesitando aplicar procesos de desarrollo más efectivos a través de una planificación más integradora y versátil que guie el crecimiento de los países.

La inserción de estas resoluciones determinó el mejoramiento de las políticas de planificación en América Latina y el Caribe y la inserción en otros, que aun no tenían un modelo de cómo guiar a su país, es así como “en casi todos los países de América Latina y del Caribe se diseñó una institucionalidad planificadora de nivel nacional. A este respecto, García D’Acuña menciona que [... Entre 1961 y 1963, trece países de la región dieron vida legal a ministerios, oficinas o consejos de planificación, en respuesta a la Carta de Punta del Este...] y que cuando existía una institucionalidad previa, algunos de estos países reformularon sus esfuerzos a la luz de la Alianza para el Progreso...” (Lira 2006, p. 9).

En el análisis que hace De Mattos (1979, p. 2) en relación al primer capítulo requisitos para el desarrollo de la Carta de Punta del Este establece que la inserción de los procesos de planificación “marca un hito de singular importancia en la historia de la planificación en América Latina...” ya que los mandatarios de los 20 países de Latinoamérica [...aprobaron un conjunto de recomendaciones donde, luego de exponer una ambiciosa lista de objetivos cuyo cumplimiento se consideraba necesario para hacer frente a los males que aquejaban a la región, se preconizaba la necesidad de *programar* el desarrollo...]” y ejecutar programas en un periodo de 10 años y haciendo un balance de su continuidad en periodos anuales.

Aunque se utilizo inicialmente la metodología de programar para determinar la dirección de los procesos que debían seguir en materia de desarrollo en los países de Latinoamérica pero que se referían explícitamente a los procesos de planificación debido a que había una “resistencia generalizada hacia la planificación, resistencia originada en la connotación política que hasta entonces muchos gobiernos le atribuían, y que, obviamente, se encontraba vinculada a los orígenes y posterior desarrollo de la planificación en los países socialistas. Es precisamente por esta resistencia a todo lo relacionado con la planificación que, por aquel entonces, se solía recurrir a la utilización del término menos controvertido de 'programación', aun cuando en definitiva se estaba dando a ambos términos un contenido equivalente” (De Mattos 1979, p. 2). Estos intentos comienzan a derivarse de una pre-planificación que genera o atribuye a los programas las formas de intervención y toma de decisiones.

A partir de la incorporación de la planificación en los países de Latinoamérica se han creado varias instituciones que han permitido delegar responsabilidad y manejo de estos procesos y que en ciertas ocasiones se convirtió en un ente de intervencionismo y de dirección del estado para alcanzar unos fines desligados del contexto social como lo manifiesta Kaplan (1971, p. 20 - 21) la “planificación en América Latina no alcanza a ser tal, llega solo a constituir formas variadas de intervencionismo o dirigismo estatal más o menos persistente y vigoroso, que en algunos casos da lugar a ciertas tímidas manifestaciones de planificación parcial. En las décadas de 1950 – 1960 emergen los primeros intentos limitados de planificación reflejo de gran diversidad de motivaciones, actitudes y concepciones”. Se puede derivar que los procesos de planificación han sido paulatinos y en sus inicios se han dedicado a procesos parciales dedicados exclusivamente a elementos económicos desligados de la parte social de hecho.

Los objetivos que se perseguían inicialmente estaban relacionados a la inversión pública y a potencializar empresas y actividades privadas, que perseguían objetivos aislados o relacionados, Kaplan (1971) hace una descripción de esos procesos de planificación los cuales tienden a:

1. Extensión de cobertura económica (transportes, comunicaciones, energía) o social (educación, sanidad, vivienda); proyectos industriales en ramas estratégicas.
2. Reducción y compensación de los desequilibrios producidos en las relaciones externas, el sistema monetario, la inversión, la producción, la oferta, la demanda, la ocupación.
3. Dotación de base racional y de justificación formal al pedido y obtención de cooperación externa y de recursos financieros internacionales, especialmente a raíz de la consagración

ritual de la planificación para el desarrollo, de la emergencia de la Alianza para el Progreso y de las mayores exigencias de los organismos internacionales de asesoramiento y financiamiento.

4. Regulación de la urbanización acelerada y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas a través de los llamados planes reguladores, los reglamentos de zonificación, loteos de tierras y edificación, el uso de ciertos estímulos disuasivos.
5. Reducción de desequilibrios regionales, e intentos de refuerzo de la integración nacional incompleta.
6. Esfuerzos de mera racionalización administrativa para superar el caos creado por las intervenciones inorgánicas y contradictorias del estado y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización mas coordinada y efectiva, especialmente con relación al comportamiento del sector y del gasto público.
7. Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y, en menor medida de equipos técnicos nacionales, para el relevamiento de información (primordialmente económica) sobre las estructuras, problemas y procesos de desarrollo en América Latina; análisis de esa información, análisis de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y evaluación de alternativas a nivel regional y nacional, (estas tareas constituyen sobre todo prerequisites de un planeamiento posible, pero por sí mismas no llegan a configurarlo).
8. Formulación de primeros planes de variada índole, envergadura, alcance y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su colaboración e implementación.

Los procesos que se han integrado en la planificación desde un inicio han evidenciado que la responsabilidad del manejo ha estado presente sobre los políticos, administrativos y

técnicos e involucrando a la sociedad como víctima o beneficiada del proceso planificador, implementación del proceso planificador determino la creación y el accionar, dirección y el funcionamiento de distintas unidades administrativas de planificación a nivel nacional, regional y local, lo cual permitió la incorporación de planes, programas y proyectos a nivel territorial.

Teniendo en cuenta estos indicios se evidencian la intervención de elementos externos o exógenos los cuales generan una relevancia importante en las decisiones de planificación de los países, se presenta “a partir de la estructura del poder mundial, especialmente de la hegemonía de los Estados Unidos y la acción de las corporaciones internacionales con base en aquel país. Los unos y los otros se constituyen cada vez más en centros de poder externos a la región, toman decisiones fundamentales para cada país latinoamericano y para la región en su conjunto. Que los estados deben acatar y tomar muy en cuenta en la formulación y ejecución de sus políticas” (Kaplan 1971, p. 22).

El accionar de la toma de decisiones de los Estados y su injerencia en los procesos económicos y sociales ha sido constante, proceso que ha sometido a los países a un continuo intervencionismo reflejado en la dirección del gasto y redistribución económica que en muchos de los casos se hace en forma de empréstitos por la banca central hacia los países, viéndose reflejado en los procesos de comercio, la inversiones, la producción, la tecnología y todos los procesos que reflejen dinámicas estatales.

Las condiciones que le imprime el comercio exterior a los países, condicionan a un proceso mediático de planificación sin profundizar en un planeamiento efectivo ya que se

concentra en ciertos sectores que determinan su ejecución a través de la incorporación de los planes y proyectos a veces condicionados por entes extranjeros que han dado préstamos o ayudas de carácter monetario, lo que implica sujetarse a las decisiones que direccionan el intercambio, fijando límites de capitalización y al uso de los bienes y servicios ambientales de los países, y que constituye una disminución en la base de sus reservas monetarias, mayor endeudamiento externo y depender estrictamente de la importación.

Los intentos de planificación en Latinoamérica y el Caribe incorporan “el análisis y evaluación de las distintas concepciones y tentativas de realización de la planificación, tienen como hilo conductor, el proceso de intervencionismo y autonomización del Estado-nación, y las formas y modificaciones de sus relaciones con la sociedad civil y con las fuerzas hegemónicas y factores estructurantes del orden internacional” (Kaplan 1983, p. 795). Estos se hacen efectivos cuando las instituciones comienzan a integrar en los planes programas y proyectos direccionados a sectores económicos como el industrial, el agroindustrial y en menor escala al desarrollo social (salud, educación, trabajo).

La actividad planificadora tuvo su despegue y de mayor aplicación en los años 70 no queriendo decir con esto que en años anteriores no se venía gestando este proceso, mas aun desde la década de los 40 cuando se pasaba por una recesión y crisis económica, se presentan fuertes indicios de una planificación en abierto proceso de intervención sobre los estados aunque este proceso no se hacía evidente e intervenía en actividades económicas.

Cuando comienza a institucionalizarse la planificación en los países de Latinoamérica y el Caribe se presentan una serie de inserciones de estos elementos en los procesos políticos y legislativos territoriales permitiendo incursionar en la normatividad del estado incorporándose como un instrumento de dirección que permite el desarrollo y crecimiento de un país, y se manifiesta en los procesos jurídicos, en la descripción que hace Lira (2006, p. 10) citando a Rufián argumenta que las constituciones de los países latinoamericanos no sólo han hecho al Estado responsable del desarrollo y el crecimiento, sino que además han señalado cual es el instrumento con que éste cuenta para cumplir dicho encargo: la planificación donde en un inicio consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las decisiones, para después convertirse en vincularla con el desarrollo.

Al interpretar los procesos de planificación como un elemento que permite direccionar la economía de los países, la toma de decisiones, se alude indiscutiblemente a involucrar otros aspectos que circundan en el manejo y gestión de elementos políticos y de desarrollo que nos permite definir la “planificación como el desarrollo de actividades por parte de un sistema de planificación” ILPES (1982, p. 4), por lo tanto se puede afirmar que hay una interrelación con varios elementos tanto de orden espacial, social, económico y político, es por ello que se considera un ‘proceso’ y determina que debe haber una interrelación e involucrar desde entes institucionales a entes sociales, trascendiendo de un ejercicio técnico y teórico a un proceso sistémico donde los elementos estructurales como los elementos físicos (el territorio y su sistema ecológico o natural) debe estar en sinergia con lo social (actuaciones espaciales), lo político

(decisiones), lo económico (formas de mercado), para proveer desarrollo, beneficio social y mantenimiento ecológico.

Características de las experiencias iniciales de planificación en América Latina y el Caribe.

Al afianzarse el proceso planificador como una herramienta indispensable en el desarrollo de las naciones condicionadas por su diferente problemática y desequilibrio territorial, en esta etapa se distinguen distintos aspectos funcionales que permitieron definir “un conjunto de particularidades específicas para el planeamiento territorial en nuestros países y ésta podría ser una de las explicaciones por la cual encontramos gran parte de las más valiosas e importantes experiencias de planificación regional mundial en este continente” Galilea (1981, p. 19).

La relevancia del planeamiento territorial para Galilea (1981) se basa principalmente en:

- La desigualdad y desequilibrio espacial que surge de la variedad geográfica en el área, con sus restricciones y estímulos claramente diferenciados.
- La gran movilidad de la población en estos países, expresada en crecientes procesos de migración interna o internacional, debido a las persistentes desigualdades, desequilibrios y desajustes presentados por los sistemas territoriales.

- La reiterada importancia, en el mediano y largo plazo, de los recursos naturales como base del desarrollo, y el notable contraste que surge entre los espacios naturales preferentes y las actuales distribuciones de asentamientos humanos y actividades económicas.
- La metropolización como fenómeno cada vez más generalizable en el área, acompañado, habitualmente, de condiciones de tercerización económica y marginalidad social.
- La creciente heterogeneidad en los mercados de trabajo y en la estructura productiva de nuestras economías y su correlato espacial en términos de espacios regionales altamente diferenciables.
- La persistencia del deterioro agrario, expresado como un fenómeno productivo y tecnológico que se traduce en refuerzo de las migraciones campo-ciudad.
- El reconocimiento de procesos sociopolíticos diferenciables territorialmente, capaces de generar movimientos sociales específicos, urbanos y regionales.
- El desarrollo estatal-institucional, crecientemente variado y complejo, que requiere grados de descentralización y la adopción de mecanismos de desagregación territorial.

Aunque estos aspectos ya se venían planteando desde 1981 hay que tener en cuenta que se siguen presentando y se consideran relevantes en la realidad cotidiana latinoamericana actual, aunque hay cierto grado de incertidumbre de que los procesos de planificación en su aplicación

inicial, estos se han presentado paulatinamente y han sido incorporados por los países lo cual denota experiencia que determina una serie de consecuencias y aplicaciones.

Teniendo en cuenta este proceso según Galilea (1981, p. 20) citando a Secchi Bernardo (1968) se han venido experimentado una serie de particularidades comunes a los países latinoamericanos y del Caribe donde se puede distinguir que:

- a. Las primeras experiencias tienen un importante contenido sectorial, donde sus aplicaciones se direccionaban a transportes energía, desarrollo industrial o agrario, se incorporan otros elementos que permiten un despliegue hacia los aplicativos de ordenación territorial que involucran elementos multisectoriales donde predomina la intervención en distintos sectores.
- b. Los procesos de intervención regional tienen sus inicios en las teorías regionales de la localización espacial (actividades, distancia y consumidores), lo cual tuvo repercusión hacia las teorías de la organización espacial donde jugó un papel importante la teoría de los polos de desarrollo como centros impulsores del desarrollo en el territorio, se destacan las teorías de Von Thunnen (1826) teoría de la localización espacial (industrias), Weber (1903) los lugares centrales, Christaller (1933) el orden espacial de la economía, Losch (1940) localización y economía espacial y las cuales fueron retomadas por Von Boverter, Hermansen, Perroux, nombrados por Secchi Bernardo (1968) y citados por Galilea (1981, 20) que determinan la dinámica de las estructuras territoriales y que intervienen en los procesos de planificación y las decisiones que se toman para inducir el desarrollo territorial.

- c. Una fuerte influencia de las formas de planificación territorial a escala regional, dando como consecuencia una disparidad en el desarrollo territorial de los países parcializado donde han estado influenciado por intereses (geopolíticos, expansión futura de sectores básicos, por políticas de subsidios del sector privado o por motivaciones de autonomía y desconcentración de manejo gubernamental).

- d. la planificación regional persigue el proceso de integración y eficiencia territorial, disminuyendo los desequilibrios productivos y demográficos, el control de la metropolización y el desarrollo de territorios específicos, busca el equilibrio territorial como función objetivo.

- e. El seguimiento de los procesos de desarrollo inducidos por la planificación se referenciaban a sistemas de información estadística y económica regionales, y la creación de entidades a nivel territorial y manejo de dependencias en procesos de planificación regional, creación de dependencias del estado como el Departamento Nacional de Planeación (Colombia), Ministerio de Planificación del Desarrollo (Bolivia), Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil), Ministerio de Economía (Argentina), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica), Ministerio de Economía y Panificación (Cuba), Ministerio de Planificación y Cooperación (Chile), Ministerio de Finanzas y Planificación (República Dominicana), Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (Ecuador), Ministerio de Planificación y Desarrollo (Venezuela), Oficina de planeamiento y presupuesto Presidencia de la República (Uruguay), Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (Guatemala), Secretaría de Hacienda y

Crédito Público Palacio Nacional (México), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Secretaría Técnica de la Presidencia (Nicaragua), Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) Presidencia de la República (Paraguay), Ministerio de Relaciones Exteriores (Perú), Junta de Planificación Económica (Puerto Rico), estas instituciones son las encargadas de manejar los procesos de planificación y desarrollo a nivel de los países.

- f. Los instrumentos principales de política regional dicen referencian con modalidades y legislaciones de incentivo a ciertas actividades productivas, al intercambio económico nacional e internacional y a incrementar la inversión pública en infraestructura económica y social básica.

Se puede asociar estas características a las realidades practicas de la planificación a nivel de los países de América Latina pero que este proceso no llego a ser tan amplio y generalizado ya que no permitió el alcance que se esperaba ya que no se artículos al verdadero proceso de desarrollo en un sentido más amplio quedándose en algunos casos en lo eminentemente económico y dejando de lado lo asociado al progreso social. Este proceso se debe a que los pasos de la planificación en materia social eran ausentes o nulos en unas regiones de los países y se dedicaban exclusivamente a sectores que potencializaran la economía nacional, dejando a un lado temas tan trascendentales y de apremiante solución como son la problemática social.

Aunque hoy en día los planteamientos teóricos de la problemática territorial han tenido mayor alcance y hay elementos de la dinámica territorial que no se han concretado y que

influyen en el desarrollo de los territorios, aunque los procesos de planificación han permitido un alcance mayor en las diferentes actividades realizadas, la mayor parte de dependencias de planificación adscritas al gobierno nacional de cada país, se concentraron en la “elaboración de planes de desarrollo que en aplicar el conocimiento contenido en éstos al proceso decisorio” Lira (2006, p. 10), esto permite entender que la planificación para algunos de los países de latino América fue más “indicativa” La planificación indicativa presupone que la economía responde principalmente a la demanda interna, como en caso de economías en plena madurez. En las economías muy pobres, las exportaciones son generalmente el motor del crecimiento y desarrollo depende principalmente de abrir nuevas posibilidades de exportación o hacer mejor uso de las existentes” (Lewis 1968). Direccionado a obtener el mayor beneficio de las condiciones de mercado y potencializar las relaciones económicas a nivel internacional.

La aplicación de estos criterios en los procesos de planificación basados en un modelo indicativo donde se buscaba la línea de “una economía controlada racionalmente en la que se evitaran los problemas que se asociaban al funcionamiento del libre mercado (crisis recurrentes, paro y desigualdades sociales, desequilibrios externos, etc.), no era en absoluto novedosa: había sido ampliamente discutida en los años treinta, siendo reivindicada tanto desde la derecha – modelo corporativo– como desde la izquierda –con el referente Soviético de la planificación central. Lo original del modelo francés era la nueva forma de entender la planificación delimitando un espacio importante para el libre juego de mercado” (Ramos G. y Pires J. 2008).

Al tener en cuenta la dirección de la planificación se intento recurrir a planes más “imperativos” La planificación imperativa es centralizada, en el marco de un Estado dirigista y

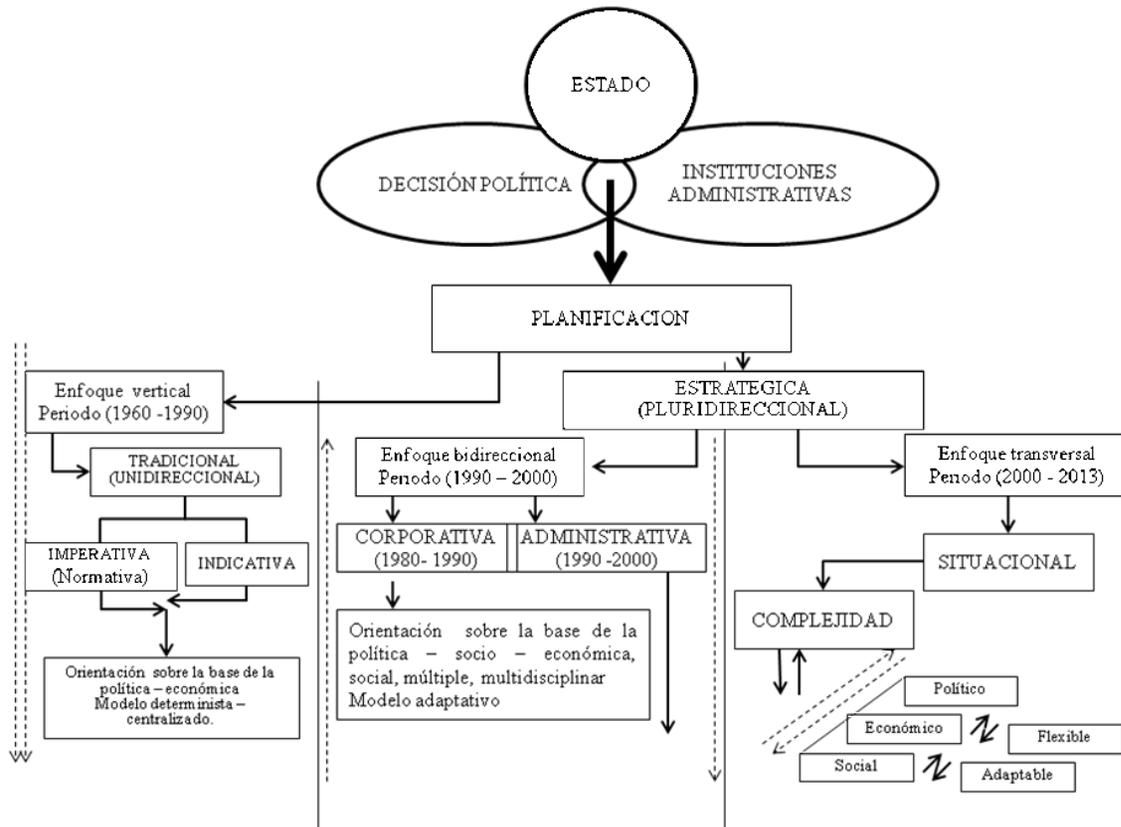
sin medios de producción privados. Se basa en la definición de programas y metas y en la fijación de responsabilidades de cumplimiento mediante un acto de autoridad del poder político y su principal referencia es la ahora inexistente URSS, cuyo primer plan quinquenal data de 1928, (Tauber 2011, p. 89), donde el estado tenga mayor dominio y control de los procesos de mercado, lo que llevo a muchos de los países a trasladar estos planes en normativas generales para el desarrollo regional y que por lo general se convirtieron en un listado de pasos en los cuales se determinaba como debía direccionarse el manejo de los recursos hacia las regiones, territorios y localidades.

Teniendo en cuenta estos hechos terminaron accionando dichos Estados “dirigistas” La base de la teoría dirigista se ha desarrollado en la sociedad moderna aplicada a los países en vía de desarrollo, y consiste en examinar los factores que una sociedad le ofrece a sus miembros para que la remodelen, teniendo en cuenta las ventajas y los límites de la maleabilidad societal y las fuerzas que determinan en qué medida se aprovechan o se dejan de lado las ventajas que ofrecen los procesos y condiciones históricas, (Etzioni 1979, p. 524), que implementaron medidas de acaparamiento y manejo totalitario de todos los recursos y bienes de los países, es por ello que “en la década de los ochenta prevaleció la idea de la denominada crisis de la planificación en América Latina y El Caribe. Entre las insuficiencias que dan origen a esta crisis se cuentan la prevalencia del plan-libro sobre el proceso de planificación, la excesiva complejidad de estos planes-libro en desmedro de un enfoque estratégico y las dificultades de la inserción de la planificación en el aparato tanto de la política como en el aparato de la administración pública, Lira (2006) citando a García D’Acuña Eduardo (1982).

La estructura de la planificación para América latina hacia énfasis en el determinismo manifestado en el proceso histórico y social el cual se derivó de las teorías keinesianas y se manifiesta en la planificación indicativa, de esta forma se define que “La tendencia al “determinismo histórico”, derivada de la asunción (implícita o explícita) de que el proceso de desarrollo consiste en reproducir las experiencias de los países desarrollados y la identificación de la industrialización como el “camino universal” del progreso económico” (Tezanos V. S.; Quiñones M. A.; Gutierrez S. D. y Madrueño A. R. 2013, p. 24), en América Latina se hizo efectivo este proceso pero el cual no tuvo mayor repercusión en el desarrollo social ya que ha acentuado más los problemas de pobreza y inequidad social por lo tanto los modelos aplicados no fueron representativos de lo que se esperaba.

Se puede dar una justificación a este hecho debido a la complejidad y la indeterminación social que sucede en nuestros países, por lo tanto se tomó como principio la aplicación de una planificación direccionada desde los entes gubernamentales del estado dedicado exclusivamente en alternativas políticas y económicas viables por ello se puede considerar que estos procesos devienen de una planificación tradicional de orden singular, donde las acciones se implementan a partir de la base indicativa – imperativa.

Figura 6 Enfoques de la planificación y formas de direccionamiento de la política



Fuente: Elaboración propia.

En la anterior figura se puede observar la representación esquemática de la planificación en sus inicios y su aplicación en América Latina y el Caribe:

La planificación para su concreción ha presentado diversos planteamientos que la postulan como una herramienta fundamental en la organización y destinación de los recursos y la ejecución de proyectos en los países, de acuerdo a estos procesos Lira (2006) citando a Carlos de Mattos establece que para entender el establecimiento de la planificación a nivel de los estados se deben tener en cuenta la incorporación de tres elementos básicos que permiten su dirección y evolución los cuales son:

- “1. El voluntarismo utópico, que significó la formulación y construcción de planes con marcada inserción de la ideología del planificador y la identificación de ésta con planificación del desarrollo, orientada por la concepción estructuralista: el planificador era visto como agente de transformación y, como consecuencia de ello, tenía cierta autonomía para actuar. Esta concepción ocultaba la ideología e intereses de los sectores dominantes en la elaboración e implementación de las estrategias de un proyecto político o Plan Nacional y, por ende, en la orientación misma del proceso de planificación.*
- 2. Un reduccionismo economicista, esto es, una visión de la planificación, que centraba su atención en el análisis y tratamiento de variables económicas a través de instrumentos de política económica. Sin embargo, se dejan fuera del análisis las particularidades del proceso político - relacionado con los conflictos de interés dentro y fuera de la estructura estatal de los distintos actores socio-políticos, debido a las orientaciones y efectos de la toma de decisiones públicas.*
- 3. La planificación estuvo marcada por el «formalismo», el cual está referido a los procedimientos y organismos adoptados para instituir y llevar a cabo el proceso de planificación. Tal concepción dio como resultado la planificación por etapas, originada en organismos centrales de planificación, que en el tiempo se aislaron de otras instancias y oficinas públicas, a tal extremo que llegaron a constituir «islas» en la compleja estructura decisional”.*

Teniendo en cuenta estos planteamientos se puede definir que en un inicio la planificación estaba direccionada bajo los criterios del técnico planificador y se volvió de dominio absolutamente de ellos lo cual dio como resultado una forma de planificación parcializada, enmascarando intereses de ciertos sectores económicos que determinaban la dirección y el desarrollo del país. Por otro lado se impuso la parte del manejo económico más que el manejo de la problemática social a nivel de políticas de estado relacionada con direccionar la toma decisiones a objetivos encausados y a sectores de manejo económico.

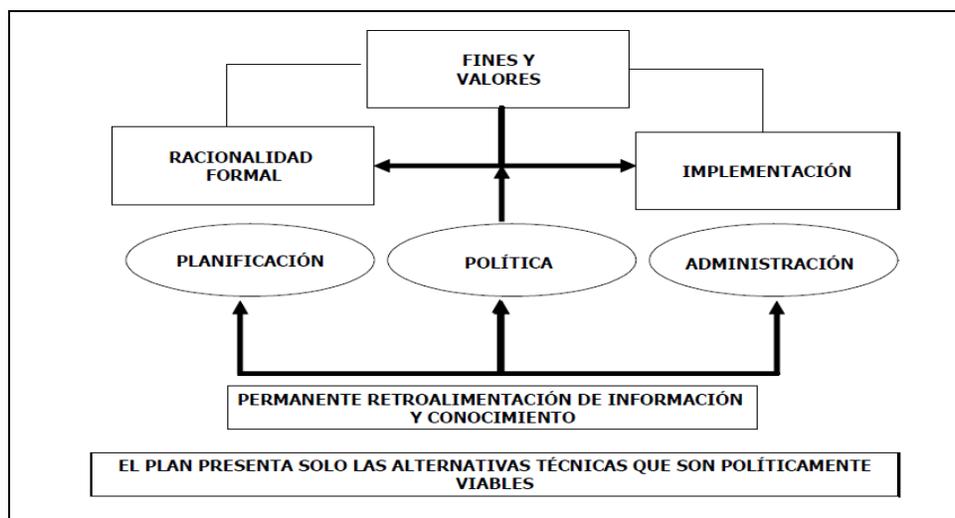
Así mismo el formalismo en las actividades desarrolladas por la planificación son el resultado de incorporar este proceso como un método nuevo el cual se deriva de una novedad

técnica, pero la falta de experticia del personal en planificación no se llevaba a concretar la metodología, quedando parcialmente aplicada, esto llevo a que la planificación se convirtiera en un instrumento que direcciono el desarrollo de los países (desarrollo económico) pero que dejo de lado elementos territoriales asociados al progreso de la población para dedicarse exclusivamente a intervenir en tratados derivados de las relaciones exteriores en la búsqueda de financiamiento externo, se asocian otros procesos como la falta de apoyo político a la planificación, la forma de concebir la política exterior ligada a acuerdos de financiamiento internacional en términos temporales corto placitas lo que constituyo una aplicación y en ocasiones nulos acercamientos a los problemas de las realidades de los países latinoamericanos derivados de los distintos sectores sociales; se identifica que hay un aislamiento entre las decisiones del gobierno y las entidades que manejan los procesos de planificación de este modo “ las oficinas de planificación con los bancos centrales, ministerios, organismos autónomos, etc., no siempre son de comprensión y coordinación”, más bien se presentan unas imposiciones y direccionamientos a los financiamientos internacionales que limitan en gran parte los procesos aterrizados hacia la problemática social (ILPES, 2006).

Teniendo en cuenta lo anterior, en los años 80s se presenta una característica constante durante varios años como lo es la separación de los roles entre los distintitos organismos y unidades de planificación representadas en el gobierno de los estados, estas unidades en su conformación trabajan como entes separados lo cual genero traumatismos en la toma de decisiones para la época, siendo estas decisiones de orden parcializado, esta forma de ver la planificación da origen a la crisis de la planificación en América Latina y el Caribe como lo manifiesta Lira (2006) donde describe que hay una insuficiencia debido a que se dio mucha

relevancia al plan-libro el cual determinaba los procesos de planificación y restándole importancia a otros enfoques como el estratégico, dejando de lado la sinergia que debería existir entre la planificación, la política y la administración pública, proceso que se puede evidenciar en la figura 7

Figura 7 Roles de la política, la administración y la planificación.



Fuente: Lira (2006, 11).

Aunque se ha venido hablando implícitamente que la dirección de los procesos de planificación regional a nivel de Latino América y el Caribe han sido direccionados hacia los procesos económicos, por lo tanto no podemos desconocer esta realidad y dejar de lado la economía ya que es parte fundamental en las políticas de mercado de nuestros países, así como también el hecho de que a partir de ello se encubren ciertos intereses lo cual queda claro en la afirmación realizada por Coraggio (1994, p. 349 – 350) en donde hace una interpretación de los elementos del diagnóstico en los procesos sociales y políticos y que intervienen en la planificación y argumenta que “en cualquier caso, un diagnóstico eficaz debe encarar ambos niveles de análisis: el estructural y el de los agentes sociales y, sobre esa base, reconstruir la

dinámica del proceso social en el cual se pretende intervenir. Esta dinámica deberá ser analizada a partir de la hipótesis, adecuada para todo proceso social, de que existen contradicciones oposiciones y diferencias en el interior de las estructuras sociales, que se manifiestan como conflictos latentes o abiertos entre sectores. Negar la existencia de tales conflictos de interés económicos las más de las veces, pero en muchos casos de orden cultural o directamente político, equivaldría a sostener una imagen falsa”, este concepto no lleva a entender que la planificación regional llevada inicialmente por los países genero intereses y conflictos económicos ya que se aplicaba como un método de mejorar el mercado.

Las posiciones de las decisiones políticas en el contexto de la planificación están mediadas dentro del ambiente del diagnóstico político que por lo general se toma a grandes rasgos y se lleva implícitamente, por lo cual las decisiones se toman por consenso o por mecanismos de hecho llevando a imponer cualquier proceso que anteponga la pugna de desarrollo en los países, es por ello que los procesos de planificación consideran un “sistema político considerado y consiste en una constelación de fuerzas políticas que propugnan la realización o el rechazo de determinados actos políticos mediante su participación en el poder, sea por la influencia general que ejercen sobre el sistema político (consenso) o por su control directo del aparato institucional o de los mecanismos políticos de hecho(fuerza)” Calcagno Eric, Pedro Saínz y Juan de Barbieri citados por Lira (2006).

Teniendo en cuenta estos antecedentes para dirimir estas distancias entre la política y administración del estado con los procesos de planificación se crean instituciones que tenían la

finalidad de dirimir estos conflictos o roces entre unos y otros, lo cual generó resultados positivos en el manejo e institucionalización de los procesos de planificación.

Instituciones y centros de planificación para Latinoamérica y Caribe.

La creación de centros e instituciones de planificación para Latinoamérica y el Caribe, fueron un elemento importante para mediar e interrelacionar la separación que se había presentado entre diferentes estamentos del orden nacional de los países, aunque el sistema de planificación que se había planteado tenía unos buenos criterios y principios en su aplicación, debieron sufrir varios tropiezos en la incorporación hacia los países lo cual retrasó la ejecución de los planes para la década de 1960, teniendo presente que “En los primeros años, estos sistemas debieron enfrentar el desafío de elaborar planes que orientaran la acción de los gobiernos frente a complejos problemas económicos y sociales con una institucionalidad nueva o incipiente y, en la mayoría de los casos, sin personal entrenado ni sistemas de información indispensables. Paulatinamente, sin embargo, se crearon o fortalecieron las instituciones dedicadas a elaborar los planes, a ejecutarlos y evaluarlos junto a los organismos destinados recoger información estadística y estudiar los problemas vinculados al desarrollo” (Leiva L. 2012, p. 19).

Las instituciones que aparecieron y dieron origen a la trayectoria planificadora fueron la CEPAL y el CLAD creados como centros que instituyeron el proceso planificador a nivel nacional y regional en los países latinoamericanos, lo cual también surgió como instituciones que permitan el diálogo y la sinergia entre la administración y la planificación, al respecto en “1972

el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social” CLAD citado por Lira (2006). Teniendo en cuenta lo anterior se crearon varias instituciones que dieron apoyo a la planificación regional del desarrollo nacional y que se requería implementar con mayor acierto en los países de Latinoamérica, en si era la implementación de la planificación regional, por ello varios de los países incorporaron dentro del manejo gubernativo la creación de estos centros especializados algunos como instituciones independientes y otros como apéndices de los ministerios de los estados los cuales manejaban los puntos de unión de relaciones exteriores con países de economías más desarrolladas, que pueden ser ministerios de planificación, consejos de planificación nacional, secretarías de planificación nacional, centros regionales y municipales de planificación.

Bajo los planteamientos que recoge Leiva (2012, p. 19 – 20) se identifican en varios países el funcionamiento de los sistemas institucionales que generaron de cierta manera la incorporación de los ámbitos de la planificación, proceso que fueron retomados en los planes de gobierno de los mandatarios que en ese entonces tenían la dirección y el poder de gobernación y que de alguna forma fueron considerados como pioneros y han mostrado una permanencia en el tiempo y que hoy en día ya son centros consolidados que permiten asesorar, evaluar, formular e implementar procesos de planificación a nivel de Latinoamérica y el Caribe.

