

# La planificación latinoamericana de la década de los 90

Guillezeau, Patricia\*

## Resumen

El propósito del artículo es establecer algunas consideraciones teóricas sobre los modelos de planificación utilizados en la década de los noventa por los países latinoamericanos, a fin de determinar su funcionamiento y pertinencia en los procesos de cambio que vive el mundo. Para lograr el objetivo se aplica la metodología de investigación documental. Se realiza una revisión bibliográfica con la finalidad de establecer un conjunto de significados, teorías y conceptos que sirvieran de soporte a la investigación. Se presentan y analizan algunas experiencias de países latinoamericanos, con el objeto de construir un conjunto de fundamentos teórico – conceptuales que permitieran con la conjugación de los datos recabados dar respuesta al objetivo planteado. Del análisis se obtiene como conclusión la imperiosa necesidad de producir nuevas estrategias que normen, conduzcan y evalúen el proceso planificador y de gestión de forma integral, atendiendo a variables económicas, sociales, políticas, pero también las ambientales. Este esfuerzo de una forma racional contribuirá en la construcción del camino hacia un desarrollo sustentable e igualitario para todos los países de Latinoamérica.

**Palabras clave:** Latinoamérica, planificación, modelos, estrategia, prospectiva.

## *Latinamerican Planning in the Decade of the 90s*

### Abstract

The purpose of this article is to establish certain theoretical considerations as to planning models used in the decade of the 1990s by Latin American countries in order to determine their functionality and pertinence within the change processes undergone in the world. In order to achieve this objective the methodology of documentary research is utilized. A bibliographical review is undertaken for the purpose of establishing a group of signs, theories and concepts that that will serve as a basis for this research. Certain experiences of Latin American countries are presented and analyzed in order to construct a set of theoretical-conceptual bases which permit along with the

Recibido: 01-06-06 . Aceptado: 01-12-07

\* Dra. En Ciencias. Mención Gerencia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Telf. 58-2617596719. E-mail: patig2000@hotmail.com

information collected to respond to the proposed objective. From the analysis we conclude that it is vital to produce new strategies which shape, conduct and evaluate the planning process and a more integrated management of economic, social and political variables, as well as environmental issues. A rational effort in the line would contribute to the construction of a Latin American path towards sustainable growth and equality in all of Latin America.

**Key words:** Latin America, planning, models, strategies, prospects.

## **Introducción**

La situación que vive Latinoamérica desde hace más de tres décadas, llama a una reflexión profunda sobre lo que deben hacer para lograr un desarrollo económico, social y ambiental permanente en el tiempo y que satisfaga las necesidades de todos por igual.

El decenio de los noventa se distingue por una serie de sucesos de relevante significación, entre los que destaca la globalización de los mercados, la cual surge como una expresión de cambio que contribuiría a generar un escenario más favorable para el crecimiento de la actividad económica de los países del mundo. Particularmente, América Latina se vio removida por un entorno macroeconómico convulsionado, producto del reordenamiento mundial que afectó de manera adversa su crecimiento económico, y por ende, su desarrollo.

Dentro de este marco se destaca entonces que la planificación, como posibilidad de pensar en el futuro, según Giordani (1993) está en crisis debido a que la visión analítica necesaria para abordar y dar respuesta a los problemas del desarrollo, se ha topado con un sinnúmero de obstáculos y limitantes, tal vez por falta de decisión política, o por las coyunturas económicas no previstas, o por las propias limitaciones humanas, o simplemente porque la realidad ha cambiado llevando a los países al caos, convirtiéndose de esta manera

la planificación en una actividad fuera de moda, ineficiente e inexacta (Wilson, 1993).

Esto hace necesario entender y asumir, que incorporar nuevos aspectos metodológicos y técnicos al proceso planificador no es suficiente, vale decir, pasar de la norma o del modelo meramente macroeconómico que pretendió dar respuesta a los problemas y necesidades de las comunidades estandarizando los problemas sociales de las décadas precedentes, e identificadas como “época perdida” (Mariñez, 2000), al establecimiento de una estrategia cargada de pura declaración y retórica, sin voluntad ni capacidad de realización, es decir, para corregir los desequilibrios macroeconómicos, en términos de “ajuste estructural” y liberación de la economía, siguiendo la línea del Fondo Monetario internacional y el Banco Mundial.

Para tal efecto, se debe establecer una concepción distinta, donde todos los actores involucrados en el proceso de desarrollo de los países participen en la gestación de objetivos razonables y de respeto a los compromisos establecidos, presentado una visión social globalizante de la realidad que se quiere alcanzar, es decir, exponiendo la realidad desde la perspectiva del “desarrollo como un todo” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1975).

En consecuencia, se manifiesta la necesidad de asumir una alternativa diferente a la meramente económica, se habla en este caso

de una visión social sustentable para el desarrollo (desarrollo sustentable), donde se incluya la equidad y el bienestar en función directa con la calidad de vida de los seres vivos, la complejidad, la incertidumbre y el riesgo como factores de primera línea, convirtiéndolo en un modelo donde lo social y lo ambiental, son también parte de la necesidad de una solución, defensa y acción racional a lo que inaplazablemente el mundo latinoamericano está viviendo y necesitando.

Este esfuerzo implicará además, un cambio en la cultura de todos los actores involucrados, que los lleve a comprometerse con los nuevos referentes que la realidad está presentando, para garantizar así lazos de solidaridad entre los diferentes equipos de trabajo, la unión bajo un sólo compromiso de éxito, a fin de salvaguardar éticamente el desarrollo que se requiere, ecológicamente sustentable, socialmente comunitario, y racional-equitativo económicamente para las futuras generaciones que tienen derecho a heredar lo mejor.

## **1. La necesidad de un cambio**

En todas las esferas del conocimiento la posibilidad de alcanzar la verdad objetiva y de construir nuevas realidades ha llegado a su fin junto al milenio, debido a que en la actualidad el mundo está envuelto en un movimiento continuo de cambios, que se desarrolla y generan situaciones que difieren en cada uno de los países. Como lo señala Cornejo (1995) se viven momentos de cambios, las crisis marcan las pautas para generarlos, su presencia en el mundo produce un desorden y un caos en todo lo ya establecido, la incertidumbre, el azar, los desequilibrios, la irracionalidad, el antagonismo y los procesos incontrolados son reflejo de esta situación.

Frente a esa aseveración, los países ineludiblemente deben asumir que se encuentran enmarcados en un macrosistema en el cual suceden transformaciones imprevistas, resultando necesario la adaptación continua. Esas transformaciones deben asumirse de una manera efectiva y ordenada con una estructura y una secuencia que facilite el proceso en el cual va a estar envuelto el cambio.

Toda esta necesidad de cambio viene dada en cierta medida como consecuencia de que a partir de la década de los ochenta las economías latinoamericanas entraron en un voraz proceso de cambio y transformaciones, derivado del reordenamiento de la economía mundial, desatado entre 1982 y 1983, dando lugar a graves desequilibrios macroeconómicos.

Ante esta crisis de los años ochenta, los países procuran para la década de los noventa restablecer los equilibrios macroeconómicos a través de nuevas estrategias de planificación que siguen los lineamientos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, basadas estas en el "ajuste estructural", ajustes que están destinados a conjurar la crisis existente, que a juicio de Maza (1996) es expresión de la propia crisis de las políticas económicas establecidas.

Si se hace un balance de la década de los noventa aún con los avatares sufridos por los países latinoamericanos, se podría señalar que se presentó un proceso lento de recuperación netamente económica, ya que, entre 1991 y 1996 los países latinoamericanos experimentaron una tasa de crecimiento de aproximadamente 3,2 por ciento, en comparación con el 1,9 por ciento de la década de los ochenta. Debido, entre otras razones, a la crisis del peso mexicano de 1994 y su efecto sobre Argentina, que a pesar de la recuperación significativa de estos dos países en el '96, en otros

países como Brasil, Colombia, Perú y El Salvador, se registro un promedio ponderado entre 3 y 4 por ciento, sólo Chile y Guyana mostraron tasas de crecimiento superiores al 6 por ciento y Venezuela fue el único país donde se contrajo el producto en 1996 (Perry y Burki, 1998).

Sin embargo este realce estuvo por debajo de los niveles necesarios para reducir los altos índices de pobreza de la mayoría de los países, caracterizados por un proceso de industrialización altamente protegido y un alto grado de dependencia tecnológica, donde las políticas económicas siguieron siendo el centro de los ajustes efectuados, y las sociales estuvieron restringidas sólo a elevar la eficacia y eficiencia del gasto público en los sectores más pobres, dejando de lado los programas y los objetivos que caracterizan a este tipo de políticas, tales como, la equidad por las persistentes desigualdades sociales, la integración, y la movilidad social, lo que generó además, efectos de pobreza crítica, desintegración cultural y degradación ecológica a nivel nacional, regional y local.

Estas razones obligan a replantear las bases del desarrollo y la planificación en los países latinoamericanos, aceptando que las estrategias y técnicas utilizadas para reforzar el capital a través de un proceso de crecimiento auto sostenido, están en cuestionamiento, por lo que se debe entonces crear un nuevo modelo de planificación del desarrollo que realce la vida humana, que permita que la distribución del ingreso sea equitativa y no concentrado, que no se destruya y sí se piense en la conservación y regeneración de los recursos naturales para las futuras generaciones y donde se promueva la participación real de la población en el proceso de cambio (Gutman, 2000).

## **2. La planificación y los modelos**

La planificación de los países latinoamericanos surge a juicio de Matus (1993) más que como un método de acción, como un procedimiento de análisis urgente para el desarrollo del proceso económico de la época, alrededor de los años 40, predominando sólo “lo económico” en las proyecciones que se presentaban para la exploración del futuro. Este sistema de proyecciones recibió el nombre de “plan”, con el cual se pretendió convertir esta metodología en la forma de abordaje de los problemas que se presentasen en cuestión de desarrollo. En esta misma realidad surgen los modelos, coherentes con el sistema y las políticas abordadas para el desarrollo, sólo desde el plano económico, dejando de lado las categorías de análisis fundamentales para el desarrollo de un proyecto social.

En el contexto actual resulta difícil encontrar una sola definición de planificación aunque todas lleven a un solo fin, alcanzar el futuro. Se comenzará esta disertación tomando la definición que presenta Giordani (1993), en la cual refiere de manera simple que la planificación es la posibilidad de pensar en el futuro, argumentando que una persona, grupo social o una sociedad entera, que pretenda alcanzar un objetivo, sólo debe seguir una secuencia lógica de pasos para conquistarlo, modificando o no la realidad de acuerdo a sus intereses. Corredor (1986) la define en el mismo sentido, la planificación es para aproximarse al futuro, pero éste razonó que esta aproximación no se logra sólo estando en el presente y configurando modelos o escenarios a la medida de las ideas que se quieran alcanzar, sino viviendo el futuro. Para Massé (citado por Moyer, 1989) planificar es decidirse por la racionalidad y la intencionalidad, en

contra de los azares y las fatalidades. Se podría señalar tomando como base estas definiciones, que planificar, es prever y decidir hoy acercarse un poco más al futuro.

En estos sistemas, como se había señalado surgen también los modelos enmarcados en un principio económico, por lo que sólo se abordaban políticas para el desarrollo parcial sin un proyecto social que las respalde. Los modelos según Corredor (1986) son imágenes o representaciones de un sistema, proceso o evento, que en planificación se utilizan como soporte para correlacionar el plano material con el plano de las ideas (Matus, 1993). En el plano material está la realidad conformada por los hechos y estructuras reales (elementos del proceso social) y en el plano de las ideas está la representación de la realidad que se desea alcanzar, de donde surgen las categorías de análisis y las estructuras analíticas.

Matus (1993) presenta la tipología de modelos siguiente: los modelos normativos y los de comportamiento o estratégicos. Los modelos normativos, son los que procuran imponer a la realidad una racionalidad formal, y donde el supuesto equilibrio constituye la característica más controvertida del orden consiente. Y por otra parte, los modelos de comportamiento, que son aquellos que tratan de penetrar la realidad con sus contradicciones, desequilibrios y desajustes, tal y como ella se presenta sin alterar su esencia, de forma de poder abordar el futuro con un mayor grado de certeza.

Dentro del marco de lo presentado es importante resaltar que todas las formulaciones que surgen en la planificación desde sus inicios hasta cinco décadas después son el resultado de la adopción de las formas de pensamiento de la época, lo que caracterizó a la planificación en un proceso meramente económico, de carácter inmediatista con una visión parcial de la reali-

dad. En consecuencia, la planificación deja de ser la idea - fuerza para la cual se concibió, se desfigura su objetivo fundamental de crear un modelo viable para el desarrollo.

Se hace referencia a la planificación normativa, la cual es conceptualizada como una metodología técnica para la toma de decisiones, para escoger entre alternativas, que se caracterizan por permitir verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos propuestos y de selección de los instrumentos más eficientes para lograrlos (cuestión que en la realidad nunca se evidenció), esto según Ahumada, 1969 (citado por Corredor, 1986) el pensador más connotado de esta corriente.

Esta planificación tradicional a juicio de Corredor (1986) se caracterizó por ser una técnica del desarrollo en la que el Estado jugó un papel determinante, por lo que la naturaleza y características adoptadas en la planificación dependieron directamente de este ente, además puede calificarse como un proceso donde existió una racionalidad de fines que propicia las posibilidades de cambios futuros, y la de medios, que podrían asociarse con factores de la planificación administrativa.

En este mismo sentido, Matus (1993) comenta que esta planificación define el curso del proceso del desarrollo interrelacionando las acciones necesarias para cumplir los objetivos propuestos, sobreponiendo a éstas una norma de conducta coherente con los objetivos.

El modelo que surge de esta concepción no es concebido de la realidad misma sino que se deduce de la norma- objetivo, es más una guía informativa que un método eficaz para decidir y actuar con brusca discontinuidad entre la historia y el futuro deseado, justificado en que el futuro se proyecta como un acto de voluntad normativa, y la historia como el resultado de la voluntad posible de las

fuerzas sociales, desconectando de esta forma lo necesario de lo posible, la norma es lo necesario y lo posible o viabilidad de alcanzarlo aparece como algo determinado y no como algo que se debe construir.

El quehacer en la planificación de América Latina en las cuatro décadas anteriores estuvo marcado por este tipo de planificación, la normativa o tradicional, concebida como el paradigma que intentaría dar respuesta a los problemas y necesidades de las comunidades, como propuestas para el cambio. Pero lamentablemente, para estos países sucumbió ante sus propias reglas y procedimientos, haciéndose incapaz de hacerle frente a los difíciles problemas socioeconómicos de la época (García y Pérez, 1997). El modelo se agotó y no respondió a las realidades de los países, se empeñó solo en la velocidad del crecimiento, y no en la dirección, razón por la cual se implementó otro tipo de planificación.

Se presentará a continuación una serie de razones que justifican la necesidad de cambio de paradigma, de la planificación normativa al nuevo tipo o modelo de planificación utilizado por los países latinoamericanos, la planificación estratégica, entre ellas se destacan las siguientes: las insuficiencias conceptuales, metodológicas, de instrumentación, y del control que se debió ejercer para su ejecución.

Todo ello se evidencia en ejemplos tales como: rigidez, estaticidad, ausencia de territorialidad, empeño en estandarizar los problemas sociales, excesiva confianza en el "plan libro" más que en las vías de instrumentación, falta de correspondencia entre los objetivos y las prácticas, falta de voluntad y capacidad de los grupos voceros por la promoción de los objetivos, orientación diferente a la satisfacción de las necesidades reales, asincronía entre los métodos aplicados y la realidad abordada, es decir, la realidad y el futuro

parten de una misma realidad (Gutman, 2000), visión parcial de lo social y lo ambiental (visión economicista), existencia de procesos discontinuos y aleatorios para reconocer procesos distintos a los económicos, instrumental inadecuado para medir los conflictos del largo plazo, separación artificial entre las categorías económicas, sociales y políticas (auto limitante), inconsistencia entre el diagnóstico y el plan que se constituyó sólo para resolver problemas exógenos que pretendían cambios en el modelo, más que resolver los factores endógenos propios del proceso de desarrollo en curso, y propiciar el crecimiento más no así el desarrollo (Martínez y Roca, 2000).

Razones que no sólo son de método sino también estructurales, cuestionan fuertemente desde todo punto de vista el modelo que hasta la década de los ochenta y principios de los noventa en casi todos los países de América Latina normaba el proceso planificador del desarrollo, haciéndolo caer por su propio peso.

Estos elementos refuerzan el planteamiento esgrimido sobre la necesidad de un cambio de paradigma, que lleve a la planificación de los países latinoamericanos a encontrarse con su realidad. Desde esta visión, sin duda surge la obligación de otro tipo de planificación para la década de los noventa, la planificación estratégica, ésta es seleccionada como metodología de acción en casi todos los países de Latinoamérica como una ruptura a los paradigmas tradicionales que ya no responden a los requerimientos del momento.

No puede dejar de mencionarse por la importancia que este hecho reviste, la primera experiencia exitosa de planificación estratégica concebida en el mundo para esta década, se hace mención al primer Plan Estratégico de Barcelona, España para el período 1988 -

1992, del cual varios países de América Latina toman referentes.

La planificación estratégica es una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer y selección del mejor camino para adecuarse al cambio y a las demandas que impone el entorno para lograr al máximo la eficiencia y calidad de vida. Esta se desarrolla alrededor de los años 70 en la empresa privada y en el ámbito público a principios de los 80 en el sector de la milicia.

Con respecto a su definición siguiendo a Matus (1982), podría señalarse que éste hace énfasis en que la planificación estratégica se conforma por dos elementos básicos, los cuales le propinan la dirección y el control al análisis del proceso, la planificación y la estrategia, y la define como el proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para la selección de la dirección que pautará el cambio situacional y las acciones que le construyan viabilidad, a fin de vencer la resistencia incierta y activa de los oponentes.

Asimismo, Blackerby (1997) señala que es un proceso continuo y sistemático donde se toman decisiones globales acerca de resultados futuros, estableciéndose qué pretenden, cómo logran los resultados, y cómo miden y evalúan el éxito. Bervejillo (1997) a su vez comenta, que es un método capaz de sustentar cualquier planteamiento en función de un entorno incierto y complejo basado en la prospectiva.

Las definiciones presentadas coinciden desde sus perspectivas particulares que la planificación estratégica debe ser un proyecto de situaciones integral y global de consenso, donde las acciones deben surgir de un modelo lógico viable y realmente prioritario, y que además debe ser legítimo para la sociedad que lo requiere.

Podría señalarse entonces, que la planificación estratégica presenta una serie de ventajas comparativas en términos de eficacia y eficiencia, que la fortalecen como una opción exitosa respecto de las formas de planificación tradicionales, entre estas ventajas pueden citarse las siguientes:

- Capacidad de acción a corto plazo.
- Posibilidad de priorizar en términos de significación de los problemas presentados.
- Mayor racionalidad en la utilización de los recursos.
- Direccionar esfuerzos hacia los objetivos compartidos.
- Diseñar escenarios concertados de lo posible, desestimando escenarios sustentados en la utopía.
- Conciencia y construcción de consenso, impulsa a la participación.
- Facilita el control y el funcionamiento del sistema. Expone las voluntades estratégicas.
- Ayuda a la búsqueda y detección sistemática de nuevas oportunidades.
- Responder realmente a un diagnóstico-pronóstico de la situación a la que se pretende direccionar para el cambio.
- Mayor control de gestión estratégica fundamentalmente ante los cambios del entorno.
- Sistematiza los objetivos generales para ordenarlos adecuadamente, racionalizándolos.

Pero a juicio de Pascual (2000), si se toma este proceso como un ritual metodológico que augura un éxito seguro por sus máximas ventajas y no como un proceso flexible destinado a dotar los territorios de una estrategia consistente que logre involucrar a los actores que tienen la capacidad de transformar, se

estará cometiendo los errores que ponen en riesgo y deslegitimar el proceso estratégico. Otra metodología de planificación utilizada en Latinoamérica es la Prospectiva, la cual tiene un carácter netamente europeo, específicamente francés. Es definida por Gabiña (1997) como la ciencia que estudia el futuro al objeto de comprender e intentar influir en él, o en su caso, intentar adaptarse anticipadamente en lugar de tener que sufrirlo. Para Mojica (1997) quien toma de Jouvenel, otro de los fundadores de la prospectiva su noción, plantea que ésta no es más que una actitud del espíritu para vislumbrar el futuro (múltiples), permitiendo hacer de él la herramienta del presente.

El más connotado investigador en la prospectiva es Godet (1996), el cual inicia su análisis presentando una relación entre la planificación estratégica y la prospectiva, comentando que la primera requiere de tres reglas de oro para su puesta en práctica, las cuales son: la alerta prospectiva, la voluntad estratégica y la movilización colectiva, estas reglas corresponden de igual forma para la segunda, la cual se definirá y se encarnará a través de objetivos estratégicos, ya que toda decisión será susceptible de volverse estratégica en función de las incertidumbres y del desconocimiento que pesa sobre las posibles irreversibilidades del mundo.

Esta es la razón en cierta medida, por la cual se presenta la terminología prospectiva estratégica desde finales de los ochenta, con algunos autores a favor y otros en contra. Gabiña (1997) apoya esta tesis aseverando que existe una relación íntimamente estrecha entre estos dos enfoques, casi como un “matrimonio indisoluble”, pero diferenciando que se presentan en sus procesos decisionales dos tiempos, es decir, el tiempo de la anticipación de los cambios posibles y deseables (prospectiva) y el tiempo de la

preparación de las acciones conducentes a la elaboración y evaluación de las opciones estratégicas (planificación estratégica).

Por su parte Restrepo (1997) propone que la relación es muy clara y sencilla, la prospectiva muestra las opciones del futuro anticipándolo, y la planificación estratégica indica las estrategias para llegar a ese futuro deseable. En sentido contrario argumenta Roubelat (Godet, 1996) sustentado en los planteamientos de Lesourne que no necesariamente una reflexión prospectiva requiere de una directriz estratégica, ya que el carácter estratégico muchas veces pone en tela de juicio las actividades principales que se lleven a cabo en este sentido, por lo que los enunciados prospectivos podrán prescindir inexorablemente de la estrategia.

El investigador coincide plenamente con los planteamientos de Restrepo y Gabiña, al expresar que debe existir un “matrimonio indisoluble” entre la prospectiva y la planificación estratégica, ya que sin lugar a dudas, alcanzar el futuro deseado, requiere de múltiples muestras de opciones y de alternativas de futuro, pero también es necesario tener a mano, una estrategia que dirija el proceso planificador.

Y para Godet (1996) el futuro es múltiple, indeterminado y abierto a una gran variedad de futuros posibles, su anticipación le permite al mundo controlar las fuerzas del cambio al cual se enfrenta, por lo que se impone el acrecentamiento de la reflexión prospectiva basada en una flexibilidad estratégica que les faculte para mantener el rumbo adecuado en todo momento.

### **3. El Estado y la planificación**

En América Latina el Estado de las últimas décadas ha venido sufriendo modificaciones y cambios, pasando del denominado

Estado benefactor o como lo llamó Rosanvallon en 1995 (citado por Marfínez, 2000) el Estado del paradigma asegurador al Estado Liberal-conservador o del Estado regulador al Estado neoliberal.

Estos cambios sin lugar a dudas marcaron profundamente los rasgos de la planificación de la década de los noventa, ya que esta actividad dependía directa y exclusivamente del Estado.

Podría señalarse entonces que aquel Estado de décadas pasadas que se presentaba como populista, liberal, autoritario o benefactor, y en el que el poder organizado se usaba deliberadamente en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado, lo que en esencia se presentaba como la garantía de los estándares mínimos de los niveles de ingreso, nutrición, salud y seguridad, educación y vivienda atribuidos a cada ciudadano como derecho social, toma un cariz diferente para la década de los noventa.

Para la década de los noventa el Estado se sigue presentando como un asiento de poder único donde reposa la legitimación de la dominación o del poder autoritario del mandamiento constitucional. Razón por la cual, el Estado encarna una superestructura política que tiene la posibilidad de convertirlo en un factor de cohesión para la sociedad de los países latinoamericanos (Leff, 2000), pero también es lo que en cierta medida le brinda el carácter regulador y manipulador del comportamiento global de la sociedad, más que de benefactor.

Con la presencia en el mundo del proceso de globalización que también dio sus pinceladas a la configuración del Estado para esta década, lo orientó a circunscribirse a las fuerzas que el mercado global, entre ellos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional le pautara, sujetando a los estados a pro-

gramas económicos con características de opción única concebidos bajo el estigma de sinceración económica con la realidad y funcionamiento igualitario para todos los países del mundo y de “reajuste del ajuste”.

Este proceso abrió paso al denominado Estado neoliberal con “justicia social o rostro humano” que procedía de la escuela económica austriaca propulsada por Hayek y Von Mises, que en opinión de Marfínez (2000) es el verdadero Estado benefactor, ya que este es el que estima la competencia de precio, el auge de la empresa privada, la libertad del comercio, el *laissez-faire* de la política económica, y da paso a la productividad y el bienestar de la economía producida por este nuevo régimen. Hay evidencias a juicio de Gudynas (2000), de que todas las bondades pregonadas por esta corriente son una mera muestra de que ella es la única responsable del énfasis mercantilista de las estrategias de desarrollo en la planificación de los países latinoamericanos de la década de los noventa.

Zylberberg (1993) llama esta etapa, la emergencia de una nueva fase de dominación estatal, basada en un nuevo consenso, que para América Latina toma cuatro factores característicos que son la razón de sus cambios: la estabilidad macroeconómica, la apertura del sector externo, una reducción de la participación del estado en el proceso productivo y la implementación de políticas sociales para reducir la pobreza.

Con referencia a este último punto podría señalarse que estas políticas están en función del mercado, ya que para esta perspectiva este es el escenario social perfecto, las interacciones por lo tanto, quedarán a expensas de las relaciones que en el mercado se produzcan, y todo ello dependerá de la aceptación voluntaria de los individuos, y de sus intereses parti-

culares. Conceptualmente, entonces las políticas sociales estaban restringidas a los programas de amortiguación de los impactos de las reformas del mercado, apostando a que las fuerzas libres dispararan el crecimiento económico y resolvieran el problema de la pobreza sin el auxilio del Estado.

En el mismo sentido se expresa la opinión de Bonanate (1998), el cual también refiere que los estados latinoamericanos tanto interna como externamente sufrieron muchos altibajos y decepciones para la década de los noventa, ya que estos no pudieron obtener éxito en sus procesos de desarrollo y crecimiento como lo habían planificado, todo ello debido a que se encontraban sustentados en posiciones de un “capitalismo desorganizado, anormal e hipertrófico”, lo que les impidió enfrentar eficientemente el proyecto de desarrollo ordenador del mundo, la globalización de los mercados.

Como consecuencia de todo ello, Latinoamérica estuvo en serias dificultades en sus dos últimas décadas, en la de los ochenta las gestiones fueron concebidas como “la época perdida” y para los noventa “el ajuste estructural” establecido dio como resultado una imposible asimilación entre la política económica y la social, las fuerzas del mercado y la falta de interrelación con el Estado así lo establecieron. Sin duda que el ajuste estructural implementado a partir de los 90 deja sus secuelas, constriñó, lesionó la función directriz del Estado y su capacidad de orientación-regulación del conjunto social, esto a pesar de los intentos por la descentralización y transferencias hacia lo local y de la gesta e impulso de la “participación ciudadana” que a mediados de esta época se comenzó a implementar en casi todos los países.

Razón por la cual, se espera que el Estado de cada una de las naciones de América

Latina deba dirigirse ahora hacia el horizonte ilimitado que le brinda la sociedad, aumentando su participación y la de los actores sociales en el proceso planificador del desarrollo (co-participación en la sociedad globalizada) (Maríñez, 2000), desde allí se lanzará hacia “un espacio más grande”, el resto del mundo.

#### **4. La planificación y el desarrollo sustentable**

El proceso planificador de la década estudiada, no respondió a plenitud a las expectativas y a la confianza ni de los planificadores ni de las naciones a los cuales estaban dirigidos estos procesos, razón por la cual se plantea la necesidad de que los Estados adopten un enfoque integrado y coordinado en la planificación de su propio desarrollo, a fin de que puedan, como lo afirma Gutman (2000), asegurar la compatibilidad del desarrollo con las necesidades de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de la población del mundo.

Atendiendo a estas consideraciones es importante recordar que en América Latina los estilos de desarrollo han pasado por diferentes escuelas, considerando el tópico económico como indispensable o necesario, desarrollado desde la variable crecimiento material y visto desde las posturas tradicionales liberales, neoliberales hasta la izquierda marxista y las no marxistas, sin dudar en ningún momento de su posibilidad de éxito, de lo cual resultaba evidente el apego al progreso y a la visión mecanicista de la sociedad, con avances que desencadenan en logros de las esferas políticas y hasta culturales, más no sociales, subrayados por la acumulación del capital y el aumento en la disposición de bienes materiales.

Podría señalarse que para los años 50 en estos países se invocaban las grandes rique-

zas, los espacios vacíos a ocupar y la calidad de la gente como marco del diseño de las grandes estrategias de desarrollo que perpetuaban el progreso, se inicia una nueva corriente en la cual Presbich postula como ideas básicas el estructuralismo y la dependencia, esta última, parte reconociendo que ciertas regiones se desarrollan a expensas de otras: un centro y una periferia. La periferia estaría determinada por lo que sucedía en los países “centro”. Las estrategias apuntaban entonces a la desigual relación entre los países, tratando de desprenderse del centro, más no así de los beneficios que estos brindaban, razón por la cual se apostaba a la industrialización, con la sustitución de importaciones como una manera para “independizar” económicamente a los países latinoamericanos.

Para la década de los 70, específicamente en el año de 1972 surge el postulado de “los límites del crecimiento” solicitado por el Club de Roma y preparado por Meadows y colaboradores (1972) en el Instituto de Tecnología de Massachussets (MIT), en el cual se evidencia que el crecimiento económico de los países no podía seguir siendo continuado y desorganizado, por que los recursos eran finitos y más temprano que tarde se chocaría con los límites del desarrollo. Desde esa época se incluye conceptualmente más no así en la práctica la variable medio ambiente y conservación a la planificación del desarrollo de los países latinoamericanos.

En las décadas posteriores, los años 80 y 90 se presenta el neoliberalismo que va suplantando al Estado benefactor. En esta recomposición de fuerzas los principios que sustentaban el crecimiento económico son resignificados por los valores de la democracia participativa, de la gestión descentralizada de los recursos productivos y del desarro-

llo sustentable o sostenible como un nuevo estilo en la estrategia para la planificación del desarrollo de los países latinoamericanos (Leff, 2000).

El término sostenible tiene su primer antecedente en el campo de la biología en 1960, y este deriva del latín *sustenerere*, que significa sostener o mantener elevado. Y el término en su conjunto “desarrollo sustentable” nació en los países anglosajones como *sustainable development*. Y para su definición, se presenta la tomada por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo que dice “está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (1983, citado por Gudynas , 2000: 9).

Y la conceptualización presentada en la década de los 90 por las Naciones Unidas que la define como “la mejora en la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de cargar de los ecosistemas que la sustentan” (citado por Gudynas, 2000: 24). Tomando en consideración lo expuesto podría señalarse que el desarrollo de los países si se acoge a esta alternativa, tendría rasgos diferentes a la visión meramente económica, entre los que destacarían:

- Valoración de las sociedades, así como los esfuerzos intentados por suscitar en los dominios económicos, sociales y culturales.
- Autonomía de las decisiones y la investigación de los modelos endógenos propios a cada contexto histórico, cultural y ecológico.
- Satisfacción de las necesidades humanas.
- Importancia de la participación en la redistribución de los beneficios del desarrollo.

Y marcaría una transición entre las tradicionales estrategias y las que pautan el desarrollo equitativo y prudentemente ecológico, reconciliando a la humanidad con la naturaleza a fin de responder a las cuestiones claves que conciernen a la condición humana. Vista así, esta forma de planificación del desarrollo puede definirse como *progente, proempleo y Pronaturaleza*, dando alta prioridad a la reducción de la pobreza, al incremento del empleo productivo, a la integración social y a la regeneración ambiental, y por ende, a la reforma del Estado.

## **5. Experiencias latinoamericanas**

Los países de América Latina y el Caribe para la década estudiada, asumieron la necesidad del replanteo de los modelos tradicionales, de la adopción de nuevas herramientas para el desarrollo de nuevos escenarios y de nuevas oportunidades, todo ello como consecuencia de la vorágine ola de cambios que envolvió y envuelve al mundo, derivados de la globalización, fenómeno que marcó la década y comenzó a cambiar las costumbres, los estilos de vida y el patrón de las necesidades de los países latinoamericanos (Para mayor información sobre cada uno de los países ver Guillezeau, 2001).

Pero a pesar de este replanteo la realidad evidencia que cada día se profundiza más la crisis económica y social de estos países, el proceso de desarrollo tomado desde la idea integral de desarrollo, ha ido cayendo en una crisis muy profunda en los últimos años, a pesar de la adopción de nuevas modalidades y de la formulación de estrategias renovadoras.

Todo ello fue consecuencia de un sistema de planificación apoyado en motivaciones políticas y no en instrumentos y procedimientos técnicos derivados de la racionalidad pro-

pia de la planificación, esto no facilitó su aplicación, aunado a esto, en opinión de la Asociación Nuevas Sinergias en el Desarrollo (2000), esta crisis se afianza cada día más por la participación de poderosas organizaciones del sector privado, encabezadas por instituciones financieras internacionales -públicas y privadas- que han conducido el mundo hacia una peculiar vía de desarrollo que compromete sus intereses particulares más no los del beneficio común.

Así mismo, podría expresarse que los modelos adoptados fueron implementados sin tomar en consideración algunas disposiciones previas, entre las cuales se destacan: la debilidad estructural de las instancias estatales y municipales de planificación con relación a la dependencia económica con las instancias centrales, a pesar de la descentralización formal con el poder nacional que se trató de implementar para hacerle frente a las nuevas realidades que el mundo presentaba. Ello derivó una brecha entre las competencias que se le asignaban y las capacidades reales con que contaban para llevarlas a cabo.

Tal es el caso, de la experiencia presentada en Guatemala, quien a juicio de Puente y Alonso (2000), a pesar de que el Estado impulsó con gran ímpetu el modelo de planificación estratégica estatal como paradigma emergente, estableciendo un modelo de gestión para alcanzar el desarrollo sostenido de cada una de sus poblaciones, y sustentado en la descentralización del país, no se prepararon ni reforzaron administrativamente las estructuras municipales ni estatales. Igual sucedió en Uruguay, país que profesa la descentralización de sus departamentos, pero la realidad demostró que no existía una verdadera autonomía para ellos. Casi todos los países latinoamericanos sufrieron este mal, también se encuentran entre ellos, Nicaragua, Argentina,

Bolivia, México y Venezuela, según la información analizada de cada uno de estos países.

De igual forma, se evidenciaron otras limitaciones, entre las que se pueden citar: las prácticas clientelares que aún se encuentran muy arraigadas en éstos países; las limitaciones culturales para responder satisfactoriamente a las nuevas responsabilidades; la Ineficiencia en la apropiación social de los planes debido a la falsa participación y consenso; la presencia de trabas burocráticas originadas por la organización administrativa burocratizada y no-reorganización en este nuevo proceso; la falta de profesionalización y capacitación la cual no permite cumplir con el mínimo de responsabilidades esperadas para el desarrollo del plan implementado; el déficit conceptual en la formulación metodológica.

En los países latinoamericanos el Plan no logro constituirse en una herramienta capaz de expresar el compromiso explícito de sus integrantes, tampoco plasmó una clara voluntad de concertación. Este rompimiento entre el discurso y la práctica reflejó que todavía los condicionantes y cambios políticos pueden restringir los alcances del nuevo proceso de planificación y desarrollo futuro de los países, es por ello que los planes son concebidos como documentos del gobierno.

Además, los mecanismos de control y evaluación no fueron lo suficientemente adecuados para el seguimiento de los resultados, y la retroalimentación del proceso. Este planteamiento último surge de una reflexión y análisis sobre la información de Argentina, donde Machoery y Laminotti (2000) puntualizan que a pesar de los grandes esfuerzos que el Estado realizó para su propia reforma en respuesta al agotamiento del patrón de centralidad estatal, asignando nuevos roles a los municipios argentinos, convirtiéndolos en una real válvula de escape, el común de la pobla-

ción no asumió un compromiso sustancial con el cambio, debido a la falta de fortaleza y empuje del propio plan y sus instrumentos.

Igualmente Colombia, es ejemplo palpable de este tipo de situación, Varela (2000) argumenta que los esfuerzos por una reforma significativa del desarrollo han ido en diferentes vías sin control alguno del proceso, es decir, cada ciudad por separado a buscado la mejor vía para alcanzar el futuro, sin tomar en consideración las directrices del Consejo Nacional de Planeación, lo que deja sin peso el plan nacional como herramienta rectora del proceso de planificación en el país colombiano. Además que es muy evidente la ruptura entre el discurso y la práctica. Venezuela es otro país que refleja esta limitación, sus planes se han constituido sólo en documentos del gobierno de turno, letras muertas, desfasadas en el tiempo, al cual nadie le ha dado importancia ni comprometerse con ellos.

Éstas y muchas otras limitaciones y dificultades, presentadas en la implementación de los nuevos procesos planificadores en América Latina y el Caribe para la década de los noventa, explican al menos parcialmente, los obstáculos que la planificación ha encontrado para generar acciones transformadoras que impliquen el reposicionamiento de las ciudades, municipios, o entidades locales, frente a los desafíos que los propios planes se proponen sortear.

Por ello se hace necesario entender que la revolución de la planificación del desarrollo está en marcha, que es necesario una revisión de las teorías vigentes sobre el desarrollo de las naciones, una revisión de las metodologías, y necesariamente de la información disponible, generando un conocimiento más adecuado a los desafíos reales que deben enfrentar los territorios a partir de los nuevos contextos internacionales.

El reto realmente trascendente no se encuentra en ver cómo se hacían las cosas del pasado, sino en tener claro adónde se debe ir y cómo se puede lograr lo que se propone hacer, ya que las economías de América Latina viven momentos de transición económica, esto es lo que abre la posibilidad de que se incorporen exitosamente a la globalización, pero también significa altos riesgos, ya que de hacerlo como tradicionalmente se ha hecho, sin preparación, se pueden quedar rezagados en el crecimiento, marcados por la dependencia y con muy pocas posibilidades reales de posicionamiento internacional.

Por tanto, si se resume la realidad que hoy viven la gran mayoría de estos países a pesar del esfuerzo realizado, se presentaría según las estadísticas del Foro de Ginebra (2000) lo siguiente: 1.- Crisis en su desarrollo. 2.- Condiciones de pobreza y desigualdad extrema, aumentaron en un 50 %. 3.- Gobiernos corruptos e ineficaces, con sistemas jurídicos complicados e ineficientes. 4.- Desmantelamiento de las instituciones de fomento. 5.- Menores oportunidades de trabajo y peor distribución de la riqueza. 6.- Revoluciones macroeconómicas sin la participación "micro" con la incorporación del individuo al bienestar económico. Sin duda que la expresión de éxito cambiaría.

En virtud de ello sería necesario la determinación de nuevos factores, áreas de acción y enfoques metodológicos que renueven la posición de América Latina y el Caribe en sus procesos de planificación. Recordando que no hay un solo modelo de desarrollo, ni una sola forma de integrarse a la economía mundial, ni de armonizar los esfuerzos de los sectores comprometidos en los países.

La teoría y las experiencias presentadas demuestran que la planificación es un proceso instrumental que admite fácilmente la re-

consideración de sus parámetros principales, de sus criterios evaluativos y de sus métodos de acción. Por lo que, para alcanzar realmente un desarrollo autodeterminado y sostenible como se planteado, es necesario acabar con los argumentos de desarrollo deformado que hasta los momentos los países latinoamericanos han venido asumiendo.

## **6. Conclusiones**

Atendiendo a las consideraciones planteadas es imprescindible producir nuevos conceptos prácticos interdisciplinarios e indicadores procesuales que normen, conduzcan y evalúen el proceso de planificación y gestión de una forma integral, atendiendo a variables económicas, sociales y ambientales. En otras palabras, como todo el proceso depende de un conjunto de decisiones económicas y políticas, se requiere urgentemente de un trabajo teórico que conduzca a la elaboración de nuevas estrategias conceptuales (con metodologías y técnicas factibles en función de los recursos disponibles) que apoyen las prácticas sociales orientadas a construir la racionalidad ambiental que permita alcanzar los propósitos del desarrollo sustentable e igualitario que los países de América latina y el Caribe merecen.

Por supuesto, estos países no podrán surgir de los paradigmas económicos dominantes ni de las prácticas tradicionales de la planificación. Por lo que se debe redefinir su posición, insistiendo en el carácter holístico y sistemático que ella debe asumir, reforzando el reconocimiento de que la planificación no deroga la incertidumbre y el riesgo, sino por el contrario debe tomarla y preservarla con múltiples opciones (objetivos y medios alternativos) por la situación en movimiento y además poco conocida que se presenta continuamente.

Por ello es fundamental asumir entre las nuevas estrategias, el principio de self-reliance (autogestión) que implica, más que la autarquía de las comunidades, su participación directa en la gestión de planificación. Se propone así una forma innovadora para recuperar las identidades colectivas y reintegrar realmente a las comunidades en el espacio de las economías nacionales, integrarlas activamente en la concreción de su propio desarrollo.

Es claro que la participación y la autogestión en la planificación pueden ayudar a mejorar las situaciones de conflictos que se presentan habitualmente en el desarrollo de este tipo de procesos. Esto deja atrás la visión de la planificación como ejercicio burocrático y declarativo, como la aplicación meramente técnica de un conjunto homogéneo de recetas, se convierte así en la ejecución del *continuum*, de las decisiones, de las propuestas de sus propios beneficiarios.

Otro cambio necesario en el paradigma de la planificación del desarrollo, es el relacionado a la inclusión de la dimensión ambiental, en casi todas las propuestas y planes de los países se incluía la variable como el elemento novedoso e importante de mencionar. Realmente su anexo a estos documentos no pasó de una figuración teórica, no se conformó como una nueva percepción del desarrollo, y mucho menos, se establecieron las alternativas para transitarla, sino como un inventario estático más de recursos y limitaciones. Se sugiere por esta razón, un acercamiento más integral, entre el análisis socioeconómico y el ecológico, que permita la construcción de una dinámica global de la realidad.

## Bibliografía citada

- Bervegillo, Federico (1997). Territorios en la Globalización y el Cambio Global en las Estrategias del Desarrollo Territorial. Diplomado en Desarrollo Local y Municipios. Madrid, España.
- Blackerby, Philip (1997). Comience Aquí como Escribir un Plan para Planificar. Diplomado en Desarrollo Local y Municipios Madrid España.
- Bonanate, Edgar (1998). **Latino American Research Review**. Volumen 35, N° 3.
- Cornejo, M. (1995). **Valores de Excelencia para Triunfar**. México Editorial Grad.
- Corredor Ruiz, Julio (1986). **La Planificación Estratégica. Perspectivas para su Aplicación en Venezuela**. Vadell Hermanos Editores, Caracas, Venezuela.
- Gabiña, Juango (1997). Conceptos Básicos de la Prospectiva Prospective, Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia.
- García, Belén y Pérez, Tomás (1997). Ruptura y Emergencia de Paradigmas: Planificación Normativa Vs Planificación Estratégica. **Revista de Ciencias Sociales**, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Nueva Época Volumen 3, No. 3, Universidad del Zulia, Venezuela.
- Giordani (1993). **Planificación, Ideología y Estado: El caso de Venezuela**. Vadell Hermanos Editores. Colección Enfoques. Primera Edición. Caracas, Venezuela.
- Gillezeau, Patricia (2001). **Consideraciones Teóricas sobre los Modelos en Planificación de Latinoamérica en la Década de los Noventa**. Trabajo de Grado para optar al Título de Magíster en Economía y Planificación Regional y Urbano. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. División de estudios para Graduados. LUZ.
- Godet, Michael, Gaviña, Morti, Meunier, Roubelat (1996). La Caja de Herramientas, de la Prospectiva Estrategia Prospektier -Futurables-Unesco, en Colaboración con Electricite de France, Mission Prospective.

- Gutman, R. (2000). Programa de Desarrollo Local Colección Extensión N° 1 CARTILLA.
- Gudynas, Eduardo (2000). **Desarrollo Sostenible**. Tercer Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental. Uruguay.
- Leff, Enrique (2000). **Ecología y Capital, Racionalidad Ambiental, Democracia Participativa y Desarrollo Sustentable**. Universidad Nacional Autónoma de México 3ra. Edición Siglo XXI, Editores, México.
- Leff, Enrique y Montes, Galopín, Bertman, Vesani Fernández, Marulanda, Morello, Robinsa y García (2000). **Los Problemas del Conocimiento y la Perspectiva Ambiental del Desarrollo**. 2da Edición Siglo XXI Editores, México.
- Machoery O. y Laminotti M. (2000). **Gobierno y Política de Desarrollo en Argentina, Plan Estratégico de Rosario**. Quinto Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Santo Domingo, República Dominicana.
- Marfínez Navarro, Freddy (2000). **Estado, Bienestar y Sociedad, la Globalización y lo Social Tecnológico de Monterrey**. Editorial Trillas, México.
- Martínez, y Roca (2000). **Economía Ecológica y Política Ambiental, Programa de Las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**. Fondo de Cultura Económica México.
- Matus Carlos (1993). **Estrategia y Plan**. Loma Edición, Siglo XXI. Editores, México.
- Matus Carlos (1982). **Enfoque de Planificación Estratégica**. Fondo Editorial Altadir Colombia.
- Maza, D.F. (1996). **Nuevas Estrategias para el Desarrollo de América Latina**. Edición Hacía donde vá América Latina del Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos, Universidad del Zulia, Ediluz. Venezuela.
- Mojica, Francisco (1997). **Teoría y Aplicación de un Modelo Prospectivo**. Unidad de Estudios Estratégicos. IESA.
- Moyer, Hugo (1989). **Planificación Estratégica Situacional Conceptos Básicos**. Universidad del Zulia, Ediluz Venezuela.
- Pascual, Josep (2000). La Estrategia de las Ciudades, Los planes Estratégicos como Instrumentos: Métodos, Técnicas y Buenas Prácticas. Diputación de Barcelona, área de Cooperación y Oficina Técnica de Cooperación. Empaire Tomo 1 y 2.
- Perry, Guillermo y Burki, Shadid (1998). **La Gran Marcha: Una Agenda de Reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe**. Banco Mundial. Washington, D.C. Estados Unidos.
- Puente J. y Alonso C. (2000). **Paradigmas para un Nuevo Modelo de Planificación: Experiencias de Desarrollo Local y Propuestas para la Investigación de Unidades Técnicas de Planificación Mundial**. Universidad del Valle de Guatemala. Guatemala.
- Restrepo, Francisco (1997). **Prospectiva y su Aplicación a la Planeación Estratégica**. Unidad de Estudios Estratégicos IESA.
- Roubelat, F. (1996). "Municipio y desarrollo local". **Memorias de encuentros**. N° 2.
- Valera, Edgar (2000). **Los gobiernos locales como apertura de la política social y la promoción del desarrollo: caso Colombiano**. Universidad del Valle, Calf Colombia.
- Wilson, Patricia (1993). "Una Nueva. Época de Planificación Urbana en América Latina". **Revista Interamericana de Planificación**. Volumen XXVI. No. 103.
- Zylberberg, y Shumacher (1993). Ethics and environment rational. World Healt Forum.