



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](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://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](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://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](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://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 IV - CARACTERÍSTICAS QUE IDENTIFICAN LA EVOLUCION DE LOS  
PROCESOS DE PLANIFICACIÓN EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS.  
ESTUDIO DE CASOS.

## **CAPITULO IV**

### **CARACTERÍSTICAS QUE IDENTIFICAN LA EVOLUCION DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS. ESTUDIO DE CASOS**

En el surgimiento de los procesos de planificación en los países de América latina y el Caribe se pueden distinguir varias y variadas circunstancias para su aparición es por ello que se relaciona a las economías del lugar a los tratados internacionales, a los gobiernos o a los juegos políticos y de coyuntura que se viven en cada época.

#### **Evolución de los procesos de planificación en Países Latinoamericanos.**

Se han identificado varias características en la evolución de los procesos que identifican la planificación a nivel de los países latinoamericanos los cuales nos llevan a mirar particularidades, similitudes y diferencias en la forma como plasmaron su desarrollo y formas de organización, para consolidar su economía y generar crecimiento, partiendo de ello se ha podido mirar como ha sido el establecimiento y los ciclos de aparición así como la articulación que ha tenido a lo largo del tiempo.

#### **PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA**

El escenario de los procesos de planificación en Argentina está relacionado directa e indirecta con los cambios y acontecimientos que se sucedieron en la segunda guerra mundial y

en la posguerra, lo cual dejó un sello particular en el comportamiento de la economía mundial y que de manera particular influyó en los países latinoamericanos en especial Argentina, proceso que se manifiesta con la aparición de manera implícita inicialmente y luego de manera formal de los procesos de planificación, esto lo reflejan la creación de centros e instituciones que apoyaron tales fines y permitieron la evolución y puesta en marcha de todo lo concerniente a los planes, proyectos y programas para las regiones de este territorio.

Para comprender ciertas características de la planificación y su establecimiento es necesario que nos remontemos a ciertos apartes históricos, que permitirán comprender que está unida a la parte integral del gobierno y al modelo de país que se manifiesta en un proyecto nacional, que fue afectado por distintas crisis y golpes de estado lo que permitió en algún momento de manera favorable o desfavorable la construcción del desarrollo y crecimiento de la nación.

### **Inicios de la planificación en Argentina periodo 1930 – 1980**

Los acontecimientos que se venían dando en el mundo en la época de 1930 influyen notablemente en la forma de cómo direccionar al país a la estabilidad económica, el escenario de 1930 se presenta con la inestabilidad económica que acarrea a la toma de medidas especiales fiscales y financieras a consecuencia de la depresión mundial de los años veinte, lo cual provocó que en el estado se dé un proceso de intervención para generar un equilibrio de la economía tanto interno y externo, para lo cual era necesario tomar medidas y plasmarlas en algo físico que sirviera de dirección, este proceso fue un indicio para la creación de instrumentos de regulación

que incidieron en las formas de “intervencionismo defensivo” (Andrieu, P.E. y otros, 1975) que dio lugar a la implementación del plan de acción económico nacional.

El plan de acción económico nacional respondía a las necesidades de la nación con lo cual se quería que se dinamicé la economía a través de la oferta y demanda de productos agropecuarios, generar trabajo, fomentar un programa para la realización de obras públicas, la colonización de tierras, este proceso se constata en las aseveraciones que realiza el Dr. Pinedo nombrado por Andrieu P.E. (1975) quien manifiesta que “el país requiere un plan, terminada la tarea preliminar de saneamiento financiero, ha llegado el momento de presentarlo. Lo hace el Gobierno con la conciencia de su grave responsabilidad y persuadido de que una crisis larga e intensa como ésta, que puede llegar a conmover la estructura entera de la Nación, no ha de vencerse con las normas tradicionales de la acción administrativa”.

Este plan se considero como de reactivación económica e intervencionismo del estado y también fue considerado un elemento clave para enfrentar la crisis aunque por otros fue valorado como un desacierto al considerar privilegios a particulares favoreciendo solo intereses económicos dejando de lado los sociales. A respecto Andrieu P.E. y otros (1975) citando a Leopoldo Portnoy (1961) dice en su análisis que “se pretendió ordenar la economía argentina dentro de las normas en las que privaba la conservación de un orden de privilegios derivados de un proceso histórico, frente a un mundo que se transformaba profundamente como consecuencia de las crisis que todos lo formaban en especial, el económico”. En la década del 40 se rescata la realización de dos planes y la creación del consejo económico y la secretaria de asuntos técnicos que fueron instituciones que apoyaron los procesos de planificación.

En 1940 se realiza el programa de reactivación nacional que se asume como un plan eminentemente económico se denominó plan de reactivación económica o plan Pinedo debido al ministro de Hacienda Federico Pinedo, el contenido del documento estaba compuesto por tres capítulos que contienen un total de 42 subtemas, contenía una propuesta referida al mercado interno, el desarrollo industrial, la construcción, aspectos financieros y monetarios incluyendo la forma de funcionamiento de los bancos privados y la banca central, se trataba en esencia de reactivar la industria.

De manera particular se quería incidir directamente en la:

*“adquisición de excedentes, la edificación en gran escala de viviendas modestas y el estímulo de las actividades manufactureras, medidas significativas, en especial esta última, pues permite que localizar la temprana preocupación oficial por la protección industrial vale decir, por la defensa de un proceso de industrialización iniciado decenas de años atrás, manufacturando los productos ganaderos y agrícolas (frigoríficos, lavaderos de lana, curtiembres, azúcar, vino, etc.) y extendido luego a otros sectores (textiles, confecciones, alimentos-bebidas, etc.)” (Andrieu, P.E. y otros, 1975).*

En 1946 se elabora el primer plan quinquenal cuya vigencia se extiende desde 1947 a 1951 su aplicación se direcciona a lo económico y lo social, aunque se nombraban ciertas características en lo social la falta de un diagnóstico previo y un balance de la situación del país no permitieron concretar las problemáticas reales y concluyentes, no pudo tener un desarrollo eficiente ya que la coordinación de acciones referidas a la totalidad de los aspectos del que hacer económico y social se definieron de forma indicativa tomando únicamente aspectos económicos y dejando de lado aspectos de la coyuntura social .



Los objetivos del plan se direccionaron a una parte económica la cual incluía estadísticas poblacionales, infraestructura, energía, trabajos públicos y transporte, producción, comercio exterior y finanzas, otra social donde se hacía referencia a la política, salud pública, educación, cultura, de contexto del estado justicia y exterior, defensa nacional. Las inversiones públicas del plan encontraron un desajuste entre inversión y ejecución de proyectos reales.

Para este periodo es importante destacar la creación de entidades que apoyaron el proceso de planificación y que incidieron en las decisiones y ajustes que se debían implementar en los planes, en 1947 se crea el consejo económico nacional y en 1949 se crea el ministerio de asuntos técnicos, a partir de este periodo aparecen organismos encargados de la planificación, dentro del ministerio de asuntos técnico en 1950 se crea la dirección nacional de planificación, en 1951 se crea el consejo nacional de planificación, órganos encargados de hacer los estudios técnicos necesarios para generar los planes, hacer los diagnósticos, seguir las estadísticas económicas y sociales para poder establecer la dirección de los planes. Según Andrieu, P.E. (1975) citando al poder ejecutivo nacional de la secretaria de asuntos técnicos, la secretaria se encargo de:

- Estudiar y proponer una organización científica de gobierno y administración, en forma de asegurar el más alto grado de estabilidad y eficiencia orgánico-institucional.
- Proponer la racionalización correspondiente para obtener la mayor simplicidad y alto grado de perfectibilidad orgánico-funcional en los Departamentos de Estado.
- Fiscalización y perfeccionamiento de las funciones técnicas de gobierno y administración.

- Servir como organismo de asesoramiento técnico a la acción de los Consejos de Coordinación Interministerial y Federal Coordinador.

En 1952 se formula el plan de emergencia y al mismo tiempo se preparaba el segundo plan quinquenal que se pondría en marcha a partir del año siguiente (1953), el plan de emergencia pretendía implementar acciones de crecimiento para dinamizar la producción agropecuaria y la de otros subsectores del país, direccionar el comercio exterior a reducir las importaciones estimulando las exportaciones que favorezca el mercado y la expansión económica (Banco Central de la República Argentina- BCRA, 1954, p. 2- 3), de esta manera se favorecía el carácter competitivo con el mercado internacional.

El plan de emergencia se presento como un plan de tipo económico que intentaba estabilizar la economía del país debido a la crisis, se fundamento esencialmente en criterios de la política económica ortodoxa, por ello:

*“La resolución de estas dificultades fue el motivo principal de la introducción de medidas destinadas a restringir la demanda interna y al establecimiento de un sistema de precios que actúe como incentivo para el sector exportador de la economía. El cambio de una política de intervención y controles estatales a otra de confianza en la operación del mecanismo de precios y de restricción de la demanda culminó con la aplicación, de 1959 a 1963, de los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional de ahora en adelante FMI. El nuevo enfoque, que para brevedad llamamos “política económica ortodoxa” (Eshag E. y Thorp R. 1965, 2).*

Por la ley N° 14.184 del 21 de Diciembre de 1952, promulgada por el Poder Ejecutivo el 29 del mismo mes, fue sancionado el Segundo Plan Quinquenal de la Nación. El segundo plan quinquenal puesto en marcha en 1953 y que solo se implementaría durante los dos años

siguientes debido al golpe militar que se denominó la Revolución Libertadora de 1955 que buscaba como objetivos el aumento de las exportaciones y el fomento de la acumulación de capital, dos temas sobre los que el peronismo había trabajado sin éxito en el último tramo de su administración. La dirección de la política fue realizada por el asesor económico y financiero de la Presidencia, Raúl Prebisch, en un documento titulado "Informe preliminar acerca de la situación económica y de cambio de los sectores" (Banco Central de la República Argentina - BCRA, 1957, 53 y 54).

El objetivo del segundo plan quinquenal estaba direccionado a "Consolidar la independencia económica para asegurar la justicia social y mantener la soberanía política". Se trata de un plan integral, cuyas miras trascienden más allá de lo social-económico, alcanzando al mismo tiempo objetivos eminentemente culturales, militares y políticos. (Cardoso, 1954, 7). Se trata por lo tanto de un plan integral.

El plan quinquenal estaba referido a una parte de acciones económicas, una parte social y otra que correspondía a seguridad nacional y funciones del estado, con respecto a acciones económicas contenía a los sectores agrario, forestal, minería, combustibles, hidráulica, energía eléctrica, régimen de empresas e industria, en comercio y finanzas comprendía, comercio exterior, comercio interno, política crediticia, política monetaria y política impositiva, el aspecto social estaba referido a trabajo, previsión, educación, cultura, investigaciones científicas y técnicas, salud pública, vivienda y turismo, organización del pueblo (poblaciones), en seguridad y funciones del estado se encontraba: a) los planes militares y planes complementarios que integraban la racionalización administrativa, legislación general, inversiones del estado y planes

militares; b) servicios y trabajos públicos donde integraba al transporte, vialidad, puertos, comunicaciones, obras y servicios sanitarios.

En 1955 se levanta un informe para mirar la situación económica y social de Argentina el avizoró un panorama no favorable por la situación inflacionaria del país tal proceso obligo a que se realizara un diagnostico de la situación del país encomendando su elaboración a Dr. Raúl Prebisch (quien actuaba como asesor del gobierno y quien se desempeñaba como secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL), “tal estado de cosas fue oportunamente previsto en el informe *Moneda Sana o Inflación Incontenible*, del Asesor Económico y Financiero de la Presidencia de la Nación reproducido en la Memoria anterior y si bien situaciones especiales, en particular los aumentos de salarios por sobre los niveles supuestos, obligaron a exceder la cifra calculada en dicho estudio para la movilización de fondos con destino a nuevos préstamos, siempre se extremaron los recaudos tendientes a asegurar la continuidad de la estricta línea anti-inflacionista impuesta por la situación general del país” (Banco Central de la República Argentina - BCRA 1957, p. 89). El informe permitió que se redactara el Plan de Restablecimiento económico.

El Plan contenía aspectos relacionados con la producción industrial, agropecuaria, minera, transportes, petróleo, energía, obras públicas, vivienda, comercio exterior, balance de pagos, deuda y reliquidación de la deuda con el exterior, política de estabilidad monetaria, políticas impositivas, administración pública, intervención del estado y sistema bancario. El citado informe que dio a la configuración del plan determinaba que la planificación del país debería incursionar en los procesos de desarrollo.

El plan de restablecimiento se convirtió en un modelo a seguir y fue puesto en consideración tanto en niveles gubernamentales como públicos, determinando que “el plan de Restablecimiento elaborado por el Dr. Raúl Prebisch fue examinado cuidadosamente, tanto en los niveles de gobierno como el terreno de la opinión pública, y si bien en torno de él pronto se planteó una entusiasta polémica, que en buena medida daba cuenta del clima intelectual dentro del cual se desenvolvía el país, fue adoptado como marco referencial de la política económica puesta en práctica por las autoridades nacionales” (Andrieu, P.E. y otros, 1975).

El plan de restablecimiento planteo unos lineamientos que determinaron la toma de medidas las cuales determinaron:

- a) Liberación de la importación de maquinarias y demás bienes de capital
- b) Adopción de medidas para reducir el déficit del área del dólar en el mercado
- c) Supresión inmediata de los subsidios vigentes
- d) Liberación del control de precios en todos los renglones en que se daban condiciones de activa competencia
- e) Mantenimiento sin alteración de la disposición gubernativa que prorrogaba por un año el vencimiento de los convenios colectivos de trabajo y efectividad de las medidas tendientes a lograr una mayor racionalización del trabajo.

En 1958 se presenta el plan de estabilidad y desarrollo que tiene mucha relación con el plan de restablecimiento formulado en años anteriores, dicho plan proponía reducción de los créditos, liberación de precios, contracción de gastos públicos y reducción del déficit de las

empresas del Estado, también se enfatizaba en combustibles, siderurgia, industria química, metalurgia, papel, vehículos y maquinarias

En 1961 los países reunidos en punta del Este (Uruguay) entre ellos Argentina suscriben un acuerdo denominado Alianza para el progreso en 1961; Documentos oficiales emanados de la reunión extraordinaria del CIES. Unión Panamericana. Carta de punta del Este, establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana Alianza para el Progreso (1961). (Carta de Punta del Este) donde se ve la necesidad de que los países incorporen programas nacionales de desarrollo económico y social. Para este periodo en argentina se crea el Consejo Nacional de Desarrollo – CONADE.

En 1963 se presenta el plan nacional de desarrollo (1965 – 1969), este plan fue realizado por el CONADE (1965) y Andrieu, P.E. y otros, 1975, el cual contenía cuatro partes, la primera estaba dedicada a hacer un diagnostico de la evolución de la economía argentina la cual hacia una evaluación de los sectores externo, publico, agropecuario, industria, infraestructura económica y social. La segunda parte estaba referida a los objetivos y las metas que se querían lograr al aplicar el plan, partiendo de unos objetivos generales y unas estrategias, entre los objetivos tenemos:

- Mantener una tasa de crecimiento representado en el PIB constante por habitante.
- Mantener un nivel de la plena ocupación de la fuerza de trabajo.
- Determinar la equitativa distribución del ingreso
- Aumentar el nivel de consumo compatible con la expansión de la capacidad productiva.

- Mejorar los niveles actuales de educación, salud pública y vivienda
- Eliminar gradualmente las tendencias inflacionarias.
- Entre las estrategias tenemos:
- Hacer dinámica la oferta frente al mercado en la producción del sector agropecuario en respuesta a las necesidades y potencialidades del país.
- Hace rentable y aprovechable las condiciones del sector industrial.
- Integración industrial en los sectores más dinámicos y básicos aun no desarrollados, para sustituir las importaciones, haciendo eficiente la producción nacional y promoviendo la exportación y aprovechamiento de recursos naturales y materias primas existentes.
- Crear un superávit en la balanza comercial.
- Diversificar las exportaciones.
- Consolidar proyectos de infraestructura que viabilicen el desarrollo.

Los sectores en los cuales enfatizaba el plan son el agropecuario, forestal y pesca; industria manufacturera y minería; energía, transporte, comunicaciones e infraestructura social. Por último el plan definía unos lineamientos globales que permitieran llevar a cabo los distintos programas sectoriales. Aunque el plan contaba con buenas intenciones tuvo sus contratiempos debido a la falta de operatividad y a la deficiencia de proyectos que permitan la implementación, aunque se rescata que es un aporte valioso para la planificación del país debido a la rigurosidad con la que fue realizado y que sirvió de base en futuros procesos.

En 1966 con los procesos agitados en el gobierno nacional, se da un golpe de estado marcado por una fuerte tendencia de seguridad nacional el cual instaura un nuevo régimen

militar adoptando rasgos fuertemente autoritarios, proceso que llevo a que se implementara un proceso de planificación dictatorial marcado por un fuerte condicionamiento en la política estatal y que influyo en las decisiones políticas e institucionales del país.

Para esa época se crea el Sistema Nacional de Planeamiento integrado por el Sistema de planeamiento y Acción para el Desarrollo (SECONADE) direccionado por el CONADE y creada con la Ley N° 16.964 y un Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad (SECONASE) creada con la Ley N° 16970, bajo tutela del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), estas dos secretarias estarían bajo la dirección del poder ejecutivo (Leiva L. J. 2010, p. 40).

Teniendo en cuenta los planteamientos hechos por Andrieu, P.E. y otros, 1975 citando a Agustín Gordillo (1967), el sistema de planeamiento y acción para el desarrollo – SECONADE se direcciono bajo los lineamientos del desarrollo económico bajo un nivel adecuado de seguridad y propiciando un desarrollo integral del país y en particular el crecimiento industrial y determina que la ley de desarrollo aunque tiene algunas contradicciones y dificultades de interpretación, tiene merito para propiciar un marco institucional al planeamiento.

A partir de ello se definieron unos principios y finalidades del sistema de Planeamiento y desarrollo que corresponden a:

- Determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas con el desarrollo nacional;



- Coordinar actividades a fin de procurar el logro conjunto de los objetivos del desarrollo y la seguridad;
- Formular los planes nacionales de largo y mediano plazo, los planes regionales y sectoriales, compatibilizarlos, coordinar su ejecución y evaluar y controlar los esfuerzos nacionales para el desarrollo;
- Impartir las directivas para la programación de corto plazo y para la elaboración de los presupuestos, programas y los proyectos correspondientes;
- Sancionar las directivas a que debe ajustarse el sector público nacional, provincial y municipal, en lo relativo a la acción para el desarrollo;
- Orientar las actividades privadas logro de los objetivos de desarrollo;
- Determinar la forma en que los beneficios derivados del logro de los objetivos del desarrollo pueden revertir en bienestar social para el pueblo argentino e influir en la proyección internacional de la Nación.

A partir de este proceso se articularon tres planes en el sistema los cuales son el plan general de desarrollo y seguridad, el plan nacional de desarrollo y el plan anual operativo, el plan general de desarrollo y seguridad que está integrado por políticas y estrategias nacionales y actúa sobre el interior (nación), exterior (Internacional), economía, laboral, defensa nacional y bienestar social, también establece metas nacionales cuantitativas, instrumentos de política para su ejecución y los proyectos, también incorpora metas y características para los planes regionales, abarcando un periodo de tiempo de 1968 – 1972, el plan operativo fija metas anuales y políticas instrumentales de corto plazo (Andrieu, P.E. y otros, 1975).

La institución que ejecutan los procesos de planificación está liderada bajo el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que a su vez está presidido por el presidente de la nación y su cuerpo de Ministros, para ello la organización del sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo estaba integrada de la siguiente manera:

- a. Consejo Nacional de Desarrollo y su secretaria
- b. Oficinas Regionales de Desarrollo
- c. Oficinas Sectoriales de Desarrollo
- d. Organismos estatales de información técnica
- e. Entes de consulta y participación

Al respecto Leiva (2010) y Andreieu (1975), en 1967 se presenta un cambio y ruptura de los procesos de planificación debido a que hay un cambio de dirección en la secretaria del CONADE la cual giro a una tendencia más economicista y fragmentaria, se crea en la misma secretaria varias dependencias y fusionan otras, en 1969 después de la lenta reestructuración de la secretaria comienza su funcionamiento asumiendo las responsabilidades del planeamiento regional para lo cual se creó una dependencia adjunta e integro oficinas regionales, también se crea por medio del Decreto Ley 18.020 el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT) con su respectiva secretaria, quien formulara la política nacional científica y técnica siguiendo la base de los objetivos del plan general de desarrollo y seguridad.

En 1970 estructura inicialmente el plan nacional de desarrollo 1970 – 1974, en sus capítulos iniciales, proceso que venía efectuándose desde 1968 en el CONADE bajo la dirección

inicial de José María Danigno Pastore quien coordinó la elaboración del plan fue el Dr. Adolfo Canitrit y la supervisión del subsecretario Dr. Héctor Diéguez además de la intervención de distintas oficinas sectoriales, el plan estaba dividido en siete volúmenes los cuales se incluía un análisis global, un plan de inversión pública nacional, al sector agropecuario, el sector externo, infraestructura económica y por último el de infraestructura social (Leiva L. J. 2010).

El plan contiene unos objetivos y unas metas las cuales definen la dirección que se debe seguir en lo económico, social y en relaciones comerciales internacionales, al respecto Andrieu, P.E. y otros, 1975 caracteriza los objetivos, metas, políticas y programas del plan centrándose en:

- a. Alcanzar un crecimiento rápido y sostenido de la economía en su conjunto
- b. Lograr una distribución más justa del ingreso mediante una redistribución progresiva del mismo a favor del sector asalariado.
- c. Asegurar la defensa y la extensión de la soberanía nacional en el campo económico.

El documento del plan identifica unas metas, políticas y programas, siendo los siguientes:

- incrementar producto bruto de la economía del 31% para todo el periodo del Plan.
- La redistribución del ingreso basada en un incremento anual promedio de los salarios del 5% (en términos reales) y en la reducción de las diferencias de incrementos de salarios entre distintas actividades y regiones;
- Un Plan de Inversión Pública Nacional para acelerar el desarrollo de la Infraestructura económica.

- Crecimiento de la inversión en educación, salud y vivienda, destinado a complementar la redistribución de ingresos y, al mismo tiempo, impulsar la capacitación y mejora del factor humano como fuente de desarrollo;
- fomentar el empleo en general y en regiones críticas donde se tiene desempleo estructural.
- El incremento sustancial de las exportaciones
- Incrementar el desarrollo industrial.
- Desarrollar el sector agropecuario.
- Realizar unos programas de acción directa que permitan el desarrollo de sectores como la energía, el transporte, las comunicaciones, proveer procesos de reconversión industrial, readaptación agropecuaria, redistribución de ingreso, infraestructura social derivada en servicios básicos y públicos (educación, vivienda, salud y sanitarios).

Los cambios de poder en el país afectan los procesos iniciados con la planificación, es así que con el derrocamiento del gobierno de Onganía y la entrada en vigencia de un nuevo modelo de proyecto político social hace que todos los procesos adelantados para proyectar una planificación a largo plazo no sean tenidos en cuenta y por el contrario se apliquen proyectos inmediatistas de corte desarrollista, dejando a un lado la estructura bien desarrollada del plan anterior, lo cual evidenciaba la falta de rigurosidad y dirección tanto en objetivos como metas e instrumentos para aplicación.

Estos cambios estuvieron sujetos a los diversos cambios que se realizaron en la dirección del CONADE lo cual le imprimió varios matices a la estructura del plan, cada uno llevaba su sello particular pero que posteriormente se le imprimió mayor calidad técnico, se puede destacar

lo que dice Andrieu, P.E. y otros, (1975) quien determinan que hubieron distintos directores de la secretaria del CONADE como el Dr. Javier Villanueva lo que en principio permitió retornar a una línea más tecnocrática y proyectada a un proceso más técnico e inmediatista cambiando los horizontes de planificación de mediano y largo plazo para pasar a un “manejo totalmente liberal del Estado y de la economía, y por la preeminencia de la negociación política, coyuntural y de corto plazo, orientada a lograr la sustitución del gobierno militar por un dócil ‘gobierno de transición’ en el marco del Gran Acuerdo Nacional”.

Por el Decreto Ley 19.039 del 14 de mayo se aprueba el plan nacional de desarrollo y seguridad 1971 – 1975, con todos los atenuantes negativos que se tenían de aquel plan se presento aunque fue reformulado posteriormente y sometido a un proceso de consulta donde intervinieron entidades del sector público y privado donde se realizaron recomendaciones y observaciones las cuales se tuvieron en cuenta para reformular y ajustar el plan.

La estructura del contenido del plan hacía referencia a la reforma administrativa, desarrollo regional, desarrollo urbano, estos capítulos consistía en la clasificación por regiones y provincias de las inversiones que se realizarían en estos lugares; defensa y turismo, justicia, ciencia y técnica, la parte económica se refería a los sectores industrial, agropecuario, comercio interior; lo social estaba direccionado a educación, salud vivienda, seguridad social.

En 1971 bajo el régimen militar se disuelve el ministerio de economía que fue sustituido por el ministerio de hacienda y finanzas, se disolvió las secretarías del CONADE, CONASE y del CONACYT que pasaron a denominarse Subsecretaría de desarrollo y seguridad,

subsecretaría de ciencia y subsecretaría de técnica, las tres subsecretarías luego serían integradas a la secretaría de Planeamiento y Acción de gobierno en el año de 1973 que posteriormente fueron integradas al Ministerio de Economía.

Adscrita al Ministerio de Economía, el 25 de octubre de 1973 se dictó el Decreto 75/73 por el cual se crea la Secretaría de Estado de Programación y Coordinación Económica que a su vez por medio del decreto 1.057 de diciembre 31 de 1973 se crea a cargo de esta secretaría Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), y el Instituto Nacional para Integración latinoamericana (INPIL), fue el encargado de asuntos económicos internacionales. También colocó bajo dependencia de esta Secretaría al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), al Instituto Nacional de; la Administración Pública (INAP) y a la Corporación de Empresas Nacionales (CEN), creada esta última por la ley 20.558, del 7 de noviembre del mismo año, (Andrieu, P.E. y otros, 1975), el INPE fue el encargado de coordinar, analizar, promover, elaborar, hacer análisis, crear estrategias y dinamizar todos los procesos concernientes a los planes.

Según el documento emitido por la República Argentina (1973), en 1973 se presenta el plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional, el cual contenía vacíos funcionales, con escasa dinámica e hilaridad interna, se asociada a un plan con medidas económicas, el cual contenía áreas como relaciones económicas internacionales, proyectos y programas, directrices sectoriales y regionales, una lista de proyectos prioritarios, también se presenta un programa petroquímico, plan eléctrico y expansión de la agricultura. Entre las estrategias y objetivos que contempla este plan son:

- La plena vigencia de la justicia social, eliminando la marginalidad social y la absorción de la desocupación y el subempleo.
- Expansión de la actividad económica, activada por la producción de bienes y servicios.
- Alta calidad de vida, para que todos tengan cubiertas sus necesidades vitales y culturales básicas.
- Unidad Nacional, que provea la integración física, económica, social y cultural del país.
- Corregir la desequilibrada asignación espacial de las inversiones y los ingresos.
- Recuperación de la independencia económica, tanto a inversión como a financiamiento del desarrollo interno nacional.
- Democratización real de la sociedad argentina.
- La reconstrucción del estado a partir de la incorporación de la función como orientador de la dinámica económica, distribuidor de las riquezas, productor de algunos bienes y servicios.
- La integración latinoamericana, para activar la complementariedad con ventajas mutuas para mejorar el nivel de vida de la población.

En el plan trienal se identifican una serie de políticas generales e instrumentos que direccionan los procesos económicos y sociales del país, se destaca una política monetaria y crediticia, que permita un control del sistema monetario y bancario, para lo cual es necesario incorporar los siguientes instrumentos a) Utilización de una empresa testigo en el campo del crédito al consumo; b) Créditos para el financiamiento de la infraestructura del área social de la economía; c) Préstamos personales y familiares; d) Préstamos a profesionales, técnicos, artesanos y pequeños talleristas; e) Tarjeta de crédito social para cubrir necesidades

impostergables; incorpora una política fiscal que determina el reordenamiento de los gastos y mayor racionalidad en la administración de recursos y aplicando un política tributaria acorde.

Sustentado bajo una política de redistribución de ingresos a partir del incremento de salarios, equilibrio en el régimen de control de precios y la fijación de tarifas con sentido social, política y promoción industrial y de inversión extranjera, la incorporación de inversiones que permitan el crecimiento industrial nacional, estimulando el uso de tecnología local, favoreciendo el mercado y las exportaciones, las políticas del sector externo que incluyen exportaciones y nuevos mercados, política arancelaria y de precios e incentivos, política agropecuaria para abastecer el mercado y los canales de comercio dejando excedentes de producción para mejorar las exportaciones, contribuyendo a la integración física, al asentamiento poblacional y a la descentralización económica.

La política social se relaciona con los servicios básicos y bienestar para la sociedad basados en planes de vivienda, salud, educación y seguridad social, política de abastecimiento para que la creciente producción de artículos de consumo llegue regularmente y a precios razonables a sus consumidores, todos estas políticas están apoyados con instrumentos complementarios de regulación económica como empresas testigo, cupos de producción, tarifas, subsidios y cuotas.

Hay un proceso agitado y de cambio para esta época el cual se ve afectado en 1974 con el fallecimiento del Presidente Perón, lo cual deja de manifiesto el abandono del pacto social lo cual dejo en vilo la terminación del plan trienal, considerándose este el último intento de



planificación indicativa, para 1975 se desata una grave crisis económica y política, tal inestabilidad provoca un nuevo golpe de estado en 1976 llevando a la presidencia al General Videla.

El golpe militar dio un cambio rotundo a la forma de planificación que se venía dando, creando un nuevo ministerio de planeamiento cuyo objetivo era realizar un proyecto nacional, el cual se definió a partir de proyecciones de corto plazo, en base al presupuesto nacional y proyecciones macroeconómicas. Aunque se intento generar una dirección de tendencia social e incluyente en la planificación estos intentos eran contrarios a las políticas que promulgaba el gobierno, según Leiva (2010):

*“los intentos de planificación iban a contramano de la orientación de la política económica. Durante la dictadura militar, que comenzó en 1976, se realizaron reformas liberalizantes y la intervención del Estado en la economía se redujo fuertemente. Las reformas tendientes a la apertura comercial y financiera llevarían a un proceso de desindustrialización. La planificación económica, cuya necesidad había surgido cuando se adoptó una estrategia de desarrollo industrial, fue desmantelada rápidamente junto con los resortes principales de la acción estatal cuando el modelo industrial fue abortado” (p. 45).*

Proceso que genero en un retroceso en la planificación asociada a la incorporación de los procesos sociales, las políticas de desarrollo en esta época se direccionaron a la política económica y a la adjudicación de canales privados del manejo de los recursos del país hubo un incremento en la política extractiva y una restricción en lo público.

A continuación presentamos un cuadro síntesis donde se caracterizan los principales elementos que han derivado a un proceso de planificación en la República Argentina (Tabla1).

Tabla 4 Periodos y características de la planificación en Argentina entre 1930 – 1980

PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ARGENTINA)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Inicios de la planificación en Argentina	1930 - 1940	1930 Se presenta la depresión económica que acarrea consigo una recesión lo cual hace que se tomen una serie de mediadas económicas y financieras, se le denomino “intervencionismo defensivo” que dio paso a la implementación del plan de acción económico nacional. (Andrieu, P.E. y otros, 1975)
	1940 - 1950	1940 - 1946 se propone un Plan el cual incorpora un programa de reactivación nacional, caracterizado por estar direccionado hacia procesos económicos, con el propósito de frenar la recesión que se encontraba el país en ese momento y reactivar la industria, En 1946 se elabora el primer plan quinquenal con vigencia 1947 a 1951, referido a aspectos económicos y sociales. En 1947 según el decreto 20.447, se crea el consejo Económico Nacional. En 1949 se crea la secretaria de Asuntos Técnicos. (Andrieu, P.E. y otros, 1975)
	1950 - 1960	1950 se crea dentro de la jurisdicción del Ministerio de asuntos Técnicos, la dirección Nacional de Planificación. 1951 el consejo interministerial se convierte en el consejo nacional de planificación. En 1952 se formula el Plan de Emergencia, que intentaba generar una salida a la crisis y recesión económica. A la par en este año también se prepara el segundo plan quinquenal que se colocaría en marcha el siguiente año. Comprendía aspectos sociales, económicos y administrativos, así como inversiones del estado y planes militares. La aplicación de este proceso lleva consigo la aplicación de la economía ortodoxa. 1955 Se levanta un informe que permitió la elaboración del Plan de restablecimiento económico. Se tomaron en consideración la evaluación de la situación económica realizada por el Dr. Raúl Prebisch de la comisión económica para América Latina (CEPAL) quien también realizo un programa de desarrollo (Andrieu, P.E. y otros, 1975). 1958 se crea el plan de estabilidad y desarrollo, la planificación tiene una fuerte intervención del modelo desarrollista aplicado en estas épocas y que de prolongara hasta la década de los años 70, el cual genero direccionamientos en áreas muy puntuales, (Russo. 2007).
	1960 -1970	1961 se crea el consejo nacional de desarrollo CONADE, (Leiva, L. 2010, 38; Bernazza C. 2006; 18; Andrieu, P.E. y otros, 1975). Argentina y otros países participan en la reunión de Punta del Este en la cual se firma la carta denominada la alianza para el progreso, que determinaba y direccionaba elementos que ataerían a la economía y a la planificación, y que junto a las ideas plasmadas por la CEPAL son plasmadas en el plan de desarrollo. 1963 Se presenta un informe de diagnostico de tipo sectorial donde se analizaba la situación de la industria, se recomienda hacer “un acuerdo social” para concertar propuestas entre distintos sectores de la economía, medidas que fueron frenadas por la instauración del nuevo gobierno. Se elabora el plan nacional de desarrollo (1965 – 1969) preparado por el CONADE direccionado a los sectores externo, público, agropecuario, industrial, infraestructural, económico y social, tenia criticas relacionadas con una ausencia de proyectos y previsiones para su implementación. 1966 Se da un golpe de estado por parte de las fuerzas armadas, marcado por una obsesión de seguridad nacional. El cual reestructuro totalmente el CONADE encargado de los procesos de planificación, Se coloca en funcionamiento el sistema de planeamiento y acción pera el desarrollo (SECONADE) en conjunto con el sistema de planeamiento y acción para la seguridad que componen el denominado sistema nacional de Planeamiento. (Leiva, L. 2010, 40) 1967 se presentan cambios sustanciales en la dirección del CONADE lo cual recayó en el retraso de la implementación de los procesos de planificación. 1969 se reestructura el CONADE y retoma nuevamente los procesos dedicados a la Planificación, se crearon direcciones de política que instituyeron procesos de planeamiento a corto, mediano y largo plazo, se encargo de administrar el desarrollo, aspectos institucionales, secretaria de proyectos, etc. (Andrieu, P.E. y otros, 1975).

	<p><b>1970 - 1980</b></p>	<p>1970 Se completan los primeros capítulos del Plan nacional de desarrollo, que fue presentado por el CONADE a cargo de Adolfo Canitrot, incluía procesos referidos a plan de inversión pública nacional, sector agropecuario, sector externo, infraestructura económica y social.</p> <p>Con la caída del gobierno de Onganía entró en crisis todo intento en la perspectiva de planificación y objetivos a largo plazo se volvió inestable haciendo un retroceso a tomar decisiones sobre base política sin implementar un proceso planificadora.</p> <p>La secretaria del CONADE cambio su dirección hacia las orientaciones del régimen a cargo del Gral. Guglielmelli quien direcciono la entidad a los procesos desarrollistas. Aunque la base de las propuestas del nuevo plan habían retomado las propuestas del plan anterior.</p> <p>1971 - 1975 Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, incursiono en aspectos sectoriales y regionales. El documento estaba referido a aspectos económicos y sociales, y los niveles sectoriales como lo es la industria, agropecuario, comercio exterior, trabajo, educación, salud, vivienda, seguridad social, también se incluyen otros aspectos como el desarrollo regional y urbano, ciencia y técnica, justicia, defensa y turismo. (Andrieu, P.E. y otros, 1975, Leiva, L. 2010, 43).</p> <p>En 1971 bajo el régimen militar se disuelve el ministerio de economía que fue sustituido por el ministerio de hacienda y finanzas, desaparece el CONADE, CONASE y del CONACYT que pasaron a denominarse Subsecretaría de desarrollo y seguridad, subsecretaría de ciencia y subsecretaría de técnica, las tres subsecretarías son integradas a la secretaria de Planeamiento y Acción de gobierno en el año de 1973.</p> <p>Para el año de 1973, tras el asenso de “Perón” al gobierno, se encomendó la elaboración del documento para presentar el programa de gobierno titulado Proyecto Nacional que inicialmente se realizo como un documento de trabajo. A raíz de este proceso en 1973 se crea la secretaria de Planificación, programación y coordinación Económica, el Consejo Nacional de desarrollo fue reemplazado por el Instituto Nacional de Planificación Económica.</p> <p>En 1973 se adopta el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, que se extiende hasta finales del año de 1974 con el fallecimiento de Perón (fracaso del intento de Planificación Indicativa).</p> <p>1975 Crisis económica y política debido a los conflictos internos y el receso económico internacional.</p> <p>1976 Se produce un golpe de Estado que lleva al poder al General Videla a la presidencia, creando el ministerio de planeamiento, este direcciono proyecciones de corto plazo para evaluar la consistencia de presupuesto Nacional y proyectos de inversión pública, comienza a direccionarse una planificación derivada de la política económica (Leiva, L. 2010).</p>
--	---------------------------	---

*Fuente: Elaboración propia.*

### **Crisis de la planificación en Argentina periodo 1980 – 1990.**

La planificación para este periodo se ven afectada por procesos y crisis originada en los modelos económicos implantados derivados de la formación gestante de ideologías neoliberales que imprimían cambios estructurales en las formas de regulación del comercio a nivel de Latinoamérica y con el declive de la regulación estatal sobre los procesos económicos, lo cual repercutió en los procesos de planificación, y que produjo una marcada desatención y abandono

de los programas y proyectos productivos seguido por el desmonte de beneficios subsidios y protección de la industria nacional.

En este contexto varios países del cono sur sufren esta crisis por lo cual se ven avocados a pedir ayudas y empréstitos internacionales, Leiva (2010) afirma que “la reversión del contexto de las finanzas globales forzó políticas de ajuste externo, particularmente en los países con una trayectoria previa de rápido endeudamiento, que tuvieron altísimos costos en términos de crecimiento. Entre ellos fueron salientes los casos de Argentina, Chile y Uruguay, en los que se repitieron algunos elementos, como la apertura financiera y la apreciación cambiaria, que fueron referidos como los *experimentos del Cono Sur*”. Experimentos del Cono Sur: se asimilan a los procesos de intervención que realizan entidades como el FMI, BID para direccionar los empréstitos, bajo compromisos de pagos, renta, capital e intereses, combinando reformas financieras, comerciales y arancelarias, derivados de tratados macroeconómicos de tipo de cambio prefijado y política monetaria pasiva. Las reformas involucraron la apertura y desregulación de los flujos de capital, la liberalización del mercado financiero local y la apertura comercial, Frenkel (2003, p. 45).

En este orden de ideas para 1983 vuelve la democracia a Argentina al instaurarse el gobierno democrático de Raúl Alfonsín quien impulso medidas económicas de corte Keynesiano y desarrollistas para impulsar un mercado interno más dinámico, lo que provoco determinar que la vía de los procesos económicos era lo más factible para ese entonces donde la República Argentina se enfrentaba a una crisis económica que provoco la desaceleración del crecimiento. Para enfrentar esta crisis el gobierno Argentino delego a la Secretaría de Planificación y la

Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) quien encargo una misión con la dirección del Dr. Saburo Okita al International Development Center of Japan ( IDCJ), realizando un estudio de diagnostico sobre los principales sectores de la economía argentina los cuales incluían la macroeconomía, la agricultura, la industria, el transporte y exportaciones, todos estos aparte se realizaron para incorporarlos en los temas de política en los lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985 – 1989, (Secretaría de Planificación 1985).

El documento enfatiza en la necesidad de controlar la inflación para reactivar los sectores productivos implementando planes adecuados, con la intervención de agentes públicos y privados que permitan la estabilidad macroeconómica y económica nacional, donde la estrategia de crecimiento incluya las recomendaciones y demandas de los distintos sectores de la sociedad, determinando que el desarrollo no se instaurara por una vía administrativa y de no contar con un amplio apoyo de los sectores sociales, públicos y privados, determina un proceso de fracaso en las medidas establecidas.

En 1985 se da a conocer el programa nacional lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985 – 1989 el cual tiene dos volúmenes en los cuales se hace un balance y diagnostico de la economía nacional argentina, el otro volumen incluye aspectos relacionados a los principales sectores económicos y de política de mercados internacionales. El plan incluye el estudio de cinco sectores como es el macroeconómico, la agricultura, la industria, el transporte y las exportaciones, donde se consideran procesos de desarrollo económico que estimulen el comercio y las exportaciones con el exterior y que potencialice a la industria.

Se plantea la implementación de planes a mediano y largo plazo y políticas a corto plazo, donde se prioriza unas metas realizables para los sectores, la coherencia entre planes sectoriales, tener acopio de estadísticas fiables y suficientes, interrelación de información y opiniones con el sector privado, modernizar los procesos administrativos. También se plantea activar el sector privado implementando mecanismos de mercado, privatización de empresas públicas, apoyo a la investigación y al desarrollo, desarrollo de infraestructura eficiente.

Todas las circunstancias descritas anteriormente que acompañaron a la estrategia de crecimiento económico 1985 – 1989 no se lograron concretar totalmente, debido a la frágil economía del país, lo cual generó que se incrementara endeudamiento pasando la deuda externa de 8.100 millones de dólares en 1974 a 48.400 millones de dólares en 1984 lo que se demostró en la caída del PIB anual en un 12% (Leiva, 2010), desencadenando una alta inflación y desequilibrios macroeconómicos, lo cual llevó a negociar con el FMI y generar un plan de estabilización y salvamento de la economía.

En 1987 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1987 – 1991, al igual que los anteriores planes se realizó partiendo de un diagnóstico sobre la situación económica del país, y se enfatizó en el estudio de los sectores, presentando proyecciones y balances cuantitativos estableciendo políticas y metas, este plan se considera dentro de los procesos que daban cabida a la planificación económica.

El plan nacional de desarrollo elaborado por la secretaria de planificación del gobierno argentino se enfatizó en siete objetivos los cuales potencializaban sectores económicos a través

de activar proyectos sectoriales en el país, que tendían a la estabilización económica imperante y proponiendo canales de reducción del gasto público y dando viabilidad a la privatización, entrada de capital extranjero y generando nuevos mercados a nivel internacional, el plan se fundamenta en unas perspectivas macroeconómicas, programas de inversión pública, el sector productivo y de servicios, los sectores sociales y reformas estructurales e institucionales.

Al respecto García J. (1990) determina que hay unos elementos que permiten generara estrategias para el desarrollo y están relacionados con:

1. Recuperación de la capacidad de crecimiento, para este proceso se deben incorporar los siguientes elementos para recuperar esa capacidad de crecimiento en lo económico:
  - Remonetarización de la economía en moneda nacional, creando la situación propicia para frenar y aminorar la creciente inflación Argentina.
  - Alargamiento del plazo medio de los depósitos.
  - Crecimiento de la participación del sector privado en el crédito bancario.
  - Incorporación de nuevos mecanismos de intermediación al sistema financiero institucionalizado, evitando la creciente desintermediación existente.
  - Limitación de la dispersión existente en las tasas de interés que fragmenta el mercado.
  - El crédito al sector privado deberá estar en función de la capacidad de prestable de los intermediarios financieros, dentro de una concepción de “la banca como servicio público”.
  - Racionalización del sistema, con la reducción progresiva del número de entidades, la introducción de nuevas tecnologías y la extensión de la inspección.
2. Modernizar el aparato productivo.

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

Cada uno de estos objetivos permitía el establecimiento de una planificación de gran alcance pero que no logro proyectarse en su totalidad, debido a la baja difusión y puesta en discusión de los diferentes sectores sociales e impulso del gobierno nacional, lo cual repercutió en un proyecto de corto plazo enfatizado en una política económica que se derivó de la intervención de entidades.

De acuerdo a lo anterior Leiva (2010) afirma que a principios de 1986 se anunció una segunda etapa del plan que determinaba una serie de medidas de ajuste forzadas por las circunstancias, que incluían el control y racionalización del gasto público y la privatización de empresas públicas provocando en el año siguiente reformas estructurales que repercutieron en el



situado fiscal que derivó en la reducción del gasto público y el congelamiento de precios y salarios, aunque los problemas como la inflación, la recesión y el desempleo se mantuvieron, hecho que derivó en protestas de varios sectores de la población, ahondando más la crisis y caos económico.

En 1988 se anuncia el plan primavera que deriva en una serie de acciones para controlar el desequilibrio económico, y entra como gran medida la actividad privatizadora de las empresas públicas del estado esto llegó a determinar que en este periodo el plan se direccionara hacia las numerosas “líneas de continuidad que se perciben entre la política –no sólo económica– de la última dictadura militar y la instrumentada por el gobierno del Partido Justicialista en la década de los noventa y el de la Alianza. En especial, en lo que respecta al principal objetivo estratégico de dichas administraciones gubernamentales: el fortalecimiento económico, político y social del bloque dominante que se conformó durante el período dictatorial y se afianzó en el transcurso de la gestión de gobierno del Dr. Alfonsín” (Basualdo, Eduardo M. y Aspiazu, Daniel 2002).

Las circunstancias del modelo de gobiernos anteriores junto a la crisis económica evidencian un desajuste, al respecto Basualdo, Eduardo M. y Aspiazu, Daniel (2002) determinan que se manifestó en “la desindustrialización ligada a la crisis de las pequeñas y medianas empresas, el predominio de la valorización del capital, la centralización del capital, la concentración de la producción y el ingreso, la desocupación y la precarización de las condiciones laborales de los trabajadores, y la exclusión de un número creciente de individuos”. Este plan pocos efectos causó sobre la estabilidad y equilibrio económico del país lo cual obligó a tomar otras medidas que establecerían la reforma de un mercado cambiario pero que no pudo

contener la crisis, obligando al presidente Alfonsín a traspasar el mando presidencial al presidente Carlos Menen. En la Tabla 5 se hace una síntesis de las principales características que acontecieron a los procesos de planificación en esta etapa de tiempo.

Tabla 5 Características de la planificación en Argentina periodo 1980 – 1990.

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ARGENTINA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Crisis de la planificación</b>	<b>1980 - 1990</b>	<p>1980 La crisis está asociada a múltiples factores externos que profundizaron la problemática interna económica del país, esto obligo a los países a tomar medidas derivadas desde el FMI y el BID para contrarrestar el endeudamiento y salir del déficit en que se encontraba, lo cual se reflejo en un retroceso en el crecimiento del país, obligando a practicar la apertura financiera a mercados internacionales bajo los denominados “experimentos del cono sur”.</p> <p>En 1983 vuelve la democracia a Argentina, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, se impulsaron políticas económicas Keynesianas y desarrollistas para implementar un mercado interno más dinámico. Se elabora el documento “Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento 1985 - 1989”, que determinaba las medidas y planes derivados a aplicar para enfrentar los problemas de la economía y retomar el crecimiento (Leiva, L, 2010, 83 -84).</p> <p>1987 se publica el Plan Nacional de desarrollo 1987 – 1991, este hacia un diagnostico y planteaba su énfasis en proyecciones globales y sectoriales, metas cuantitativas para un balance externo y las cuentas del sector público, establecía políticas y metas sectoriales, el plan para este periodo se enfatizaba en planificación económica.</p> <p>En 1988 se lanza el plan primavera para frenar la crisis manifiesta, el cual consiguió un cierto alivio en el creciente déficit inflacionario, pero duro poco tiempo.</p>

Fuente: Elaboración propia.

### **Retomando el nuevo rumbo de la planificación en Argentina periodo 1990 – 2016**

En este periodo se presentan cambios en la estructura de gobierno y se abre paso a los tratados comerciales internacionales, se plantea en 1990 un proyecto de “reformas estructurales” originadas en las alianzas pactadas en el consenso de Washington, lo que fue plasmado en el plan de estabilización el cual determino el régimen de convertibilidad “para poner fin al proceso

hiperinflacionario y estabilizar la economía por medio de una drástica modificación de los rasgos inherentes a su funcionamiento. Para su implementación fue decisivo el favorable marco internacional que aseguró en sus primeros años una afluencia de capitales que permitió el sostenimiento del plan” Ministerio de Economía y Producción (2005, p. 37), este proceso obligo a que intervengan entidades como el FMI y Banco Mundial quienes darían las directrices de cómo direccionar el nuevo proceso de desarrollo en los planes.

El plan de convertibilidad 1991 – 2001, se direcciono a colocar unas medidas reflejadas en políticas cambiarias, monetaria, fiscal, externa que integra la apertura comercial y liberación de flujos de capital, privatizaciones y desregulación económica. Este proceso determino la dependencia internacional que obligo al estado a recurrir en un acelerado endeudamiento externo, lo cual repercutió en una pérdida de competitividad del sector productivo nacional y un aumento acelerado del desempleo.

Tabla 6 Indicadores de crecimiento 1990 - 1993.

<b>Indicadores</b>	<b>Unid. Medida</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>
PBI (variación Anual)	En %	-2.1	9.7	9.1	5.7
Inflación (Variación dic/dic)	En %	1344.0	84.0	18.0	7.0
Resultado fiscal Global <sup>a/</sup> (Consolidado - devengado)	En % PBI	-4.7 (-5.3)	-1.4 (-2.5)	-0.5 (-1.5)	0.0 (-1.5)
Resultado fiscal primario <sup>a/</sup> (Consolidado - devengado)	En % PBI	-3.1 (-3.6)	0.0 (-1.1)	1.7 (-0.7)	1.4 (-0.1)
Saldo cuenta corriente	En %	3.2	-0.3	-2.4	-3.4
Stock deuda pública <sup>b/</sup>	MM US %	56.8	57.7	67.5	69.6
Desempleo (promedio anual)	%PBI	66.9	69.6	68.0	61.8
	En%	9.0	9.1	9.5	11.6
TCR * (Promedio, anual, deflactado por IPC)	Índice 2001=1	1.9	1.14	0.92	0.87

**Nota:** los avalores corresponden a la variación de los indicadores de crecimiento para el periodo de tiempo.

\*TCR Promedio 1960-04=1,59\$/US

a/ Los datos entre paréntesis excluyen los recursos de capital.

b/ Calculo sobre el PIB en dólares a TCR de fines de 2004.

Fuente: *Ministerio de Economía y Producción (2005, 37) República Argentina.*

Según el Ministerio de Economía y Producción de Argentina (2005), Entre abril de 1991 y abril de 1993 los precios acumularon un alza superior al 40%. En el marco de una paridad fija, esto determinó una fuerte apreciación real, la consiguiente pérdida de competitividad de la producción nacional (déficit en Cuenta Corriente), y fuerte aumento del desempleo, indicadores que se puede constatar en la Tabla 6. Estos desajustes no sólo persistieron, sino que se agudizaron hasta el derrumbe del plan”.

En septiembre de 1991 la secretaria de planificación paso a llamarse secretaria de programación económica dejando de depender de la presidencia de la república y pasando a incorporarse en el ministerio de economía, el énfasis de la entidad en esta época derivó en realizar planes de corto plazo que tenían como objetivo rescatar la economía del país es así como “el modelo instalado a principios de los años 1990 se mantendría a lo largo de toda la década, y las actividades de planificación orientadas al largo plazo no tuvieron ningún lugar en ese esquema” (Leiva. 2010, p. 89).

La tendencia de la crisis se mantiene y es en el año 2001 donde la crisis toca fondo llevando a un incremento notable en la deuda externa del país, es aquí donde se puede identificar la agudización de la situación, “la caída del PIB fue acompañada por la reducción aún mayor del consumo (-11,3%), la inversión (-36,4%) y las importaciones (-50,1%), y por el fuerte deterioro de las variables sociales. En el mes de mayo de 2002 el desempleo urbano alcanzó sus máximos (21,5% de la PEA), y la proporción de la población pobre e indigente continuó aumentando hasta octubre de ese año” (Ministerio de Economía y producción 2004, p. 16 – 17).

En contra a lo que se estimaba para el año 2002 la actividad económica dejó de caer y empieza a recuperarse lentamente aunque con inestabilidad de algunas variables esta recuperación se derivó de dos componentes, el consumo y la participación de las exportaciones en el sector externo. Según el Ministerio de Economía y Producción (2004) la recuperación derivó de dos etapas la primera se asocia a una absorción doméstica representada por el consumo público o privado y la inversión aunque estos ejercieron una influencia negativa pudo sustentarse en las exportaciones netas, que determinaron la caída de las importaciones, sustituidas en parte por la producción nacional. La segunda etapa se caracteriza por la recuperación del consumo privado y de las inversiones (construcción y equipo durable de producción nacional) que permitieron la potencialización de la economía y esto está acompañado a una mejora en la distribución sectorial y una recuperación del mercado laboral.

En abril de 2002 se presenta el plan de normalización, recuperación y crecimiento, los 4 años anteriores a este plan, evidenciaron una fuerte recesión económica, lo cual provocó, inmovilización de depósitos, proliferación de monedas, fuga de capitales y bajo nivel de reservas, fuerte déficit fiscal, desempleo y elevados niveles de pobreza e indigencia, para enfrentar este problema se procedió a implementar unas medidas referidas específicamente a una política cambiaria para mantener el tipo de cambio estable, política monetaria y fiscal referida a cuentas públicas y política monetaria en dirección al crecimiento, política externa direccionada a las estrategias de inserción comercial y apertura a los capitales internacionales, privilegiando flujos productivos de largo plazo (Ministerio de Economía y Producción, 2004, 38). Esto se determinó como una política económica que permitía superar la crisis bajo la

potencialización de sectores nacionales dentro de la estrategia de crecimiento de largo plazo garantizando así la solvencia económica y el bienestar social.

La problemática surgida en la crisis determino tomar medidas especialmente monetarias y de apertura económica para cumplir con las tasas de endeudamiento y expresamente a algunas connotaciones de lo social de ahí que este plan se direcciono a la normalización y recuperación económica, lo cual genero equilibrio y alineamiento de las variables macroeconómicas en concordancia con las medidas de crecimiento estipuladas en el país referidas a recuperar los sectores industria, comercio, agropecuario y sociales (salud, educación, servicios básicos, empleo).

Por ello sectores importantes lideraron el repunte de la estabilidad económica del país y permitieron estabilizar en gran medida esta crisis, se destaca la construcción y la industria, afirmación que se rescata del estudio realizado por Anlló Guillermo, Kosacoff Bernardo y Ramos Adrián (2007) quienes determinan que estos sectores “lideraron el proceso de expansión productiva y también ocupacional, aunque el empleo de algunos servicios, como los personales y los brindados a las empresas, fue asimismo muy dinámico. En estos años también se alteró la tendencia a la reducción de la ocupación de trabajadores de baja calificación que había prevalecido en los ochenta y noventa. Esta tendencia creció a una tasa significativa, aunque menor a la de quienes tenían escolarización intermedia – grupo cuyo empleo fue el de mayor expansión– y alta” y son puntos importantes tratados en el plan de estabilización.

Este proceso permitió la paulatina recuperación de la economía del país, logrando una estabilidad en lo fiscal, la producción y lo social, lo cual llevo a generar excedentes para el pago de las deudas contraídas en años anteriores de recesión económica, provocando una mejoría en los mercados y comercialización.

Se evidenciaron síntomas de recuperación en corto tiempo y según el Ministerio de Economía y Producción (2004) determina que “a tres años de haberse implementado el plan, el país logro sentar las bases solidas para el crecimiento de largo plazo e iniciar la recomposición del tejido social y productivo, sumándole un importante aporte para pagar la deuda externa contraída en anteriores años”.

Tabla 7 Indicadores de crecimiento por semestre 2002 - 2005.

Indicadores	Unid. Medida	1er. Semestre de 2002	I sem de 02. II sem 03	I sem 03. II sem 04	I sem 04 II sem 05
PBI (variación Anual)	En %	-16.30	-6.00	10.20	8.30
Inflación (Variación abril/abril)	En %	21.1a/	19.40	3.10	8.80
Resultado fiscal Global (Consolidado – devengado)	En % PBI	-1.00	-1.00	1.20	2.00
Resultado fiscal primario (Consolidado – devengado)	En % PBI	0.10	1.40	2.80	3.20
Saldo cuenta corriente	En % PBI	4.40	9.60	4.50	1.8 b/
Stock deuda pública (fin de periodo)	MM US %	112.60	145.50	180.00	125.30
	%PBI	139.40	127.80	131.40	72.4 c/
Desempleo (promedio anual)	En%	23.3d/	20.10	15.40	12.80
TCR * (Promedio, anual, deflactado por IPC)	Índice 2001=1	1.83	2.57	2.06	2.05

**Nota:** los avalores corresponden a la variación de los indicadores de crecimiento para el periodo de tiempo.

\*TCR Promedio 1960-04=1,59\$/US

a/ Variación abril - diciembre

b/ Resultado subestimado. No incorpora los resultados de la restauración de la deuda.

c/ Estimado año 2005.

d/ Datos a mayo de 2002

(Consolidado – devengado)

Fuente: *Ministerio de Economía y Producción (2005, 37) República Argentina.*

En la Tabla 7 se puede mirar cómo ha evolucionado la tendencia del crecimiento con sus indicadores y como estos han cambiado su tendencia negativa a dar resultados positivos del 2002

al 2005 en comparación con los indicadores del primer corte del 2001, lo cual permite evidenciar que el PIB se recuperó en el 2005 con un 8,3%, la inflación descendió a un 8,8% en el 2005, el desempleo también descendió pasando del 23,3% en el 2002 al 12,8% en el 2005, valores que se derivan de resultados positivos en la aplicación del plan que permitió implementar medidas de estabilidad y recuperación.

En el año 2007 se presenta el documento que se asimila a un plan general denominado Lineamientos estratégicos para el desarrollo productivo de la Argentina (primer documento de discusión) el cual fue elaborado por el Ministerio de Economía y Producción, el documento del plan consta de dos partes, la primera se refiere a la estrategia macroeconómica, la cual incluye logros macroeconómicos, ejes fundamentales de política macroeconómica, crecimiento, equilibrio macroeconómico y mejora de los indicadores sociales en este ítem se tratan los temas de demanda agregada y crecimiento, sector externo, finanzas públicas, indicadores sociales, en la segunda parte se trata la estrategia productiva donde se derivan unos objetivos, ejes rectores y lineamientos estratégicos direccionados a la transformación de la estructura productiva, nuevo rol del estado en el desarrollo productivo, lineamientos sectoriales.

En este plan se destacan los logros macroeconómicos como el reordenamiento de las finanzas públicas con resultados positivos, índices de recaudación impositiva y de los aportes y contribuciones a seguridad social gracias al aumento del empleo y a la creciente formalización en el mercado del trabajo, la reestructuración de la deuda pública, también se destacan El pago de intereses de la deuda pública pasó de representar el 22% de la recaudación tributaria (8% del PIB) en 2001 a sólo 9% de los recursos en la actualidad (2% del PIB). Esta recuperación



permitió enfatizar en la recuperación de la infraestructura social y productiva del país. Al mismo tiempo se ha podido hacer frente a parte de los vencimientos de capital de la deuda pública, reduciendo el endeudamiento del Estado, que ha pasado de 135% del PIB a comienzos de 2003 a 63,7% en la actualidad, (Ministerio de Economía y Producción, 2007).

La estructura de las políticas adoptadas determina un plan a mediano plazo que permite adoptar una estrategia realizable para erradicar la pobreza y mejorar la redistribución de los ingresos, lo cual permite de cierta manera implementar un crecimiento sostenible, generando mayor liquidez para implementar planes de inversión, reduciendo el grado de endeudamiento externo. En los ejes fundamentales de la política macroeconómica para este plan enfatiza en los siguientes ejes:

- Sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo, a partir de políticas del diseño de económicas a partir de procesos competitivos, promover empleo, generar tasas de ahorro público y privado congruentes con la expansión.
- Mantenimiento de la prudencia fiscal, a partir de la reducción nominal de la deuda pública y reducción de la misma en términos de PIB, según el Ministerio de Economía y producción (2007), determina que “Como resultado de esta política, una vez concretada la reestructuración de la deuda de 2005, la Argentina pudo regresar a los mercados internacionales. Las nuevas emisiones no sólo lograron extender los plazos de colocación promedio, sino que además consiguieron una importante reducción en los costos de financiamiento del Estado, gracias a la fuerte caída (tanto en términos absolutos como en relación a otros países latinoamericanos) de la prima de riesgo país”. Este proceso permite la

recuperación de la inversión en infraestructura y en capital humano que permiten generar desarrollo en el país.

- Políticas de ingreso, que determinan los objetivos de asegurar la difusión de los beneficios del crecimiento a los distintos estratos sociales, mejorando la situación de los menos favorecidos, jugar un rol activo en la mediación del conflicto redistributivo a fin de acotar su efecto sobre la formación de expectativas inflacionarias.

El crecimiento, equilibrio macroeconómico y mejora de los indicadores sociales está relacionado con el cambio que ha sucedido desde los años 90s a los años en el 2000 donde los sectores productivos fueron un bastión importante para imprimir crecimiento, lo que significa que en la década pasada se restringió a sectores de bienes y servicios presentes en los centros urbanos primados en detrimento de sectores transables de la economía como lo es el sector industrial, ahora ese crecimiento se observa como equilibrado e incorpora un conjunto de sectores económicos y sociales del territorio nacional.

Según el Ministerio de Economía y Producción (2007) se destacan tres sectores importantes la industria manufacturera y de distintas ramas se destacan significativamente la industria automotriz, productores de bienes de consumo durable, minerales no metálicos, capitales, bienes de capital, químicos, edición y papel y siderurgia, el sector agropecuario contribuyo a generar excedentes de producción debido a la comercialización por ende determino un patrón de crecimiento más equilibrado (exportación de productos y exportaciones manufacturadas de productos), en el sector externo se determina que hay estabilidad debido al crecimiento de las exportaciones y a la reestructuración de la deuda pública, lo que implica

también un mejoramiento en las finanzas publicas manifestadas en una expansión de la recaudación tributaria tanto a nivel nacional como provincial.

También destaca que la producción de bienes y servicios transables no obstaculizo el desarrollo de los sectores de los no transables se destaca la construcción que determino un crecimiento del 85% en el 2003 impulsando el desarrollo al incorporarse actividades de impacto directo e indirecto, generando empleo. Destaca la mejora en los indicadores sociales debido a la mayor demanda de empleo, disminución de la pobreza, aumento en el ingreso per cápita familiar real pasando a un 38,2%, mejora en la distribución del ingreso.

Con respecto a la segunda parte haciendo una revisión del documento, este contempla como objetivos:

- a. Crecimiento sustentable a través de consolidar el aumento sistemático de la producción de bienes y servicios, incrementa el valor agregado promedio de la producción nacional siguiendo una línea de preservación ambiental.
- b. Más y mejor empleo en distribución del ingreso, que plantea promover la creación de puestos de trabajo y merar cualitativamente el empleo, que influyan en el ingreso, disminuyendo la pobreza.
- c. Equilibrio Regional a través de promover el desarrollo productivo territorial, aminorando las diferencias de niveles de ingresos y calidad de vida en el país.

En cuanto a los ejes rectores que determinan el desarrollo se basan en el enfoque productivo a partir de la creación de riqueza que permita el bienestar de la población a partir del aumento del nivel de calidad, innovación, articulación, complementación y productividad.

Se identifica como ejes rectores a:

1. Las exportaciones, que permite la inserción del país en la economía mundial a través de la diversificación y expansión, lo cual genera divisas que permite el crecimiento económico en mediano y largo plazo.
2. La inversión se relaciona con la acumulación del capital que permite el incremento de los niveles de producción y empleo.
3. Competitividad, se relaciona con el incremento del nivel de productividad, mejorando la producción y la calidad, una parte importante recae en el mejoramiento del capital humano, lo cual permite el desarrollo de mercados domésticos y posibilidades de acceso al mercado internacional.
4. Financiamiento, se necesita activar a sectores por medio del financiamiento para poder potencializar las exportaciones, que sean atractivos para la inversión y sean competitivos en el mercado externo e interno.

En el 2008 se presenta el Plan denominado “1816 – 2016 Argentina del Bicentenario, Plan Estratégico Territorial de Argentina”, el cual fue realizado bajo la dirección del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS), editado en el 2004 y se presenta un avance para el año 2008, a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, el plan centra sus esfuerzos en la creación de un Estado - Nación con

liderazgo y que asume la responsabilidad política, a través de la formación de consensos transversales que determinen una guía de políticas de estado y de buenas prácticas en la inversión pública.

El plan está constituido por unos lineamientos fundamentales, los cuales se refieren a:

1. Desarrollar la identidad territorial y el sentido de pertenencia al territorio argentino.
2. Alcanzar el progreso económico teniendo en cuenta capacidades y proyectos.
3. Alcanzar la sustentabilidad ambiental para garantizar la disponibilidad actual y futura de recursos.
4. Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.
5. Acceder a los bienes y servicios esenciales que permitan el desarrollo personal y colectivo y elevar la calidad de vida.

Se plantean cinco objetivos para la construcción del modelo territorial, que están ligados a los procesos de participación de la comunidad que permitirá su mantenimiento inclusión y desarrollo, se determinaron los siguientes:

- Intervenir sobre la composición territorial del país y de cada una de sus regiones.
- Mejorar el nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales que permitan la conexión y articulación vial, que sea funcional a la población y a la capacidad productiva.
- - Incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios que articule el funcionamiento a nivel local, provincial y nacional, y permita la integración interna y externa del territorio, así como el acceso a recursos económicos.

- Trabajar sobre las zonas más rezagadas y menos dinámicas, poniendo en valor sus propios recursos humanos y naturales, rescatando la capacidad endógena de producción y su vinculación con los mercados nacionales y locales.
- Estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión en las administraciones más dinámicas, que permitan la construcción de un territorio más equilibrado y equitativo, acorde al desarrollo socioeconómico y ambiental deseado para la Argentina futura.

El documento del plan enfatiza en un diagnóstico donde se presentan unos resultados referidos a la situación provincial respecto al modelo actual del territorio, modelo deseado del territorio e identifica una proyección inicial de iniciativas manifestadas en programas y proyectos de infraestructura, aporta la situación relevante de las regiones y determina una serie de lineamientos que permiten la acción e intervención pública. También se realiza una caracterización del medio construido, económico, social y ambiental; La caracterización sobre estos temas se encuentra ampliada en el capítulo dos del Plan Estratégico Territorial de Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - MPFIPS (2008) el cual determina el estado actual y las formas de proyección sobre sectores en los cuales pueden intervenir los gobiernos (locales, provinciales y nacionales) a través del plan.

En el contenido del documento se plantea un modelo deseado del territorio el cual determina los siguientes esquemas organizacionales (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios MPFIPS, 2008, p. 87 - 88):

- Esquema integrado nacional e internacional, que se relaciona con la integración de la economía a nivel local y global mejorando la estructura productiva del país a través de la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), esto implica la apertura de nuevos corredores de integración donde se incluyen medios de comunicación, fronteras y demás que permitan el libre paso de productos, potencializando el comercio externo, la producción nacional, la comercialización entre regiones transfronterizas y regiones adyacentes.
- Esquema de fortalecimiento y reconversión productiva, que se deriva de implementar nuevos núcleos productivos en áreas menos desarrolladas, implementando planes y programas de desarrollo local y regional, mantener las áreas consolidadas en materia de competitividad, haciéndolas más eficientes, funcionales y ambientalmente sostenibles.
- Esquema de conectividad interna, crear nuevos ejes de articulación y desarrollo en concordancia y funcionalidad con lo ya existentes, que consoliden la conectividad interna y permitan una eficiente comunicación de flujo de personas, bienes y servicios que garantice una buena calidad de vida.
- Esquema policéntrico de ciudades, que permita la consolidación de nuevos núcleos productivos, integrados a los corredores de transporte, mediante la realización de infraestructuras que permitan la consolidación de centros de servicios local y regional, junto a los equipamientos que serían necesarios desarrollar para estos centros, evitando la migración hacia las grandes ciudades con todas sus problemáticas. Los núcleos urbanos, contenidos en una malla interconectada, comportan distintas jerarquías y regulan el

desarrollo local y regional, potenciando su equilibrio en términos de oferta de dotaciones, servicios y condiciones para la calidad de vida de sus habitantes, tanto rurales como urbanos.

La estructura de la presentación de estos esquemas se asimila a los sectores que integran y tienen relación con el desarrollo territorial donde su énfasis aplica:

- Al crecimiento económico a partir de integrar condiciones macroeconómicas estables , un marco político institucional favorable, interés de los actores económicos públicos y privados, aprovechamiento de la ocupación y la capacidad instalada, acceso a recursos de capital, condiciones favorables para la innovación, hacer acopio de mano de obra calificada.
- La equidad social a partir de integrar mano de obra calificada, utilizando el recurso disponible, bajar las tasas de desempleo, incrementar el nivel de ingresos, constante equidad en la distribución de ingresos, implementar una buena calidad de servicios básicos.
- La sustentabilidad ambiental a partir de una producción económica sustentable, mitigación de riesgos naturales y antrópicos, conciencia ambiental por parte de la ciudadanía.
- El equilibrio y la integración a partir de condiciones económicas favorables, intensificación de vínculos históricos y culturales, promocionar actividades que potencien el desarrollo local.

Se puede evidenciar que el plan estratégico territorial intenta cambiar el efecto sectorial y enmarcarlo en un esquema territorial de manejo estratégico donde se conjuga la interrelación de los elementos estructurantes del territorio don la base de la inclusión se toma como elemento importante de acercamiento de la población hacia las entidades del gobierno para desarrollar un proyecto común plasmado en planes de desarrollo locales y provinciales de mediano y largo plazo.



Para el año 2011 se presenta el Plan Estratégico Territorial PET, que es considerado el avance II generado a partir del avance 2008 Argentina del Bicentenario, del documento de plan anteriormente mencionado, este plan constituye un avance significativo en función de la planificación para Argentina y se presenta en cuatro tomos las cuales abordan diferentes perspectivas desarrolladas desde la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, retoma aspectos mencionados en del documento del plan avance 2008 y enfatiza en guiar los procesos de planificación a las acciones sectoriales hacia las provincias en la construcción de un modelo territorial deseado.

El documento del PET 2011, Planificación Estratégica Territorial se enfatiza en unos objetivos y líneas programáticas, las cuales están ligadas al desarrollo de actividades que se propone realizar la subsecretaria de planificación territorial de la inversión pública, el texto aborda en un primer y segundo capítulo hace relación a los aspectos relacionado a la planificación territorial como política de estado donde se incluyen los aspectos relacionados a planificar el desarrollo en el nivel regional y global donde se apunta a una mayor autonomía dejando a un lado los procesos de dependencia, a partir de una diversificación económica, activando mercados y canales comerciales, implementado nuevas y modernas infraestructuras que permitan el desarrollo que conduzcan a la inclusión social, todo este proceso se identifica en aspectos históricos que se retoman para llegar a la consolidación del plan.

En el capítulo III se define como plan estratégico territorial, Argentina del bicentenario Avance II, Se puede recurrir al Plan Estratégico Territorial Avance II paginas 49 – 87. Se presentan de forma ampliada y desarrollada en 4 libros más que se denominan “PET 2, Territorio

e Infraestructura; PET 3, Argentina Urbana y PET 4, Integración Territorial Internacional; el contenido de este capítulo lo integran varios títulos que hace una síntesis inicial sobre varios sectores y que estos se tratan a mayor profundidad en cuatro libros que complementan el plan, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- MPFIPS (2011a).

En este contexto haciendo una síntesis de este capítulo se rescatan varios aspectos que permiten determinar hacia que propósitos este direccionado dicho plan, enfatizando en los siguientes aspectos:

1. **Territorio e infraestructura:** El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011b) Plantea que es un elemento importante en la planificación del territorio ya que a partir de estos elementos se logra construir un país integrado, equilibrado, sustentable y socialmente justo, el cual enfatiza en que la infraestructura es el motor de desarrollo territorial que ayuda a potencializar los demás sectores ya que parten del acompañamiento de políticas económicas sociales y ambientales que se vinculan directamente con el capital social, para alcanzar estos logros se propone los siguientes objetivos:

- Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento.
- Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes.
- Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.

- Garantizar buenas condiciones de vida a toda la población mediante el acceso a servicios básicos, vivienda y equipamiento sanitario y educativo, fortaleciendo así el arraigo.
- Promover la producción mediante la provisión de energía, agua y transporte.
- Mejorar la conectividad permitiendo la comunicación entre las ciudades y el campo, la integración de territorios vecinos, el acceso a los mercados de diferentes escalas y la disminución de los costos de transporte.
- Fomentar y atraer la inversión privada elevando las ventajas comparativas de una región a la hora de decidir la localización de inversiones productivas.
- Construir territorios más seguros mediante obras que mitiguen el impacto de desastres originados por eventos naturales y antrópicos de ocurrencia periódica y/o extraordinaria como las inundaciones, los deslizamientos de laderas y los incendios.
- Promover la integración internacional, tanto en el plano físico como económico, cultural y social.

Esto se aplicara a través de la metodología de demanda de infraestructuras en función del efecto multiplicador para el desarrollo territorial pasando del lineamiento general nacional al particular provincial donde se prevé su ejecución y que permitirá reducir la pobreza, mejoramiento de la competitividad sectorial y la reducción de la problemática ambiental. Los desarrollos se manifiestan en las áreas provinciales de acuerdo a sus características geográficas, productivas, sociales y ambientales, esto permitirá según el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios MPFIPS (2011a, p. 51):

- Una mejor organización de los asentamientos humanos, permitiendo el arraigo de la población en su lugar de origen, equilibrando la oferta de servicios y dotaciones de

infraestructura e igualando las oportunidades de desarrollo y crecimiento, tanto personal como colectivo.

- Mejores condiciones para el aumento y la diversificación de la producción a partir del aumento de la superficie irrigada y de incrementos cuantitativos y cualitativos en materia energética y de comunicaciones.
- Un mayor volumen de inversiones privadas a partir de los incentivos creados mediante la inversión pública.
- Mayor competitividad mediante la reducción de los costos de transporte y el mejoramiento del tejido conectivo.

**2. Programa Argentina Urbana:** Este programa enfatiza su desarrollo en base a unos lineamientos en materia de urbanización y se desarrolla bajo tres ejes básicos que determinan la estructuración del sistema urbano nacional, las pautas del crecimiento urbano y la sostenibilidad económica de la urbanización. Los lineamientos se determinan a partir de la participación de diferentes experiencias y debates de corte nacional, regional e internacional, los cuales tocan varias esferas de la planificación urbana relacionados con las políticas públicas territoriales, donde la participación ha involucrado a instituciones de gobierno, sectores académicos, foros internacionales, movimientos sociales, que permiten generar un conocimiento interrelacionado y real de lo que acontece en las urbes.

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - MPFIPS (2011c), determina que “para un país federal, los lineamientos constituyen un aporte en el camino de la construcción de políticas concertadas entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los

gobiernos locales. Se trata de llevar a cabo un proceso colaborativo entre los diferentes niveles de gobierno, que brinde respuestas a los desafíos que plantean las transformaciones urbanas que se registran en todo el territorio nacional”.

En este sentido el programa urbano derivado del PET, Argentina Urbana, aporta unos objetivos marco para las áreas urbanas nacionales en los cuales se determinan a partir de la delineación de políticas públicas territoriales derivadas del gobierno nacional y aplicadas a escala provincial y local, se enfatizan en:

- Proveer una caracterización y diagnóstico del sistema urbano nacional, el Modelo Urbano Actual, especificando los ejes problemáticos del proceso de producción urbana, identificando perfiles urbanos característicos y escenarios prospectivos.
- Proponer lineamientos de política pública relacionados con los fenómenos identificados, poniendo énfasis en los concernientes a la esfera urbano-ambiental y en lo relativo a los instrumentos de planificación y gestión: crecimiento urbano sustentable, instrumentos normativos y de intervención urbanística en mercado de suelo, vivienda, movilidad y dotación de infraestructuras básicas y equipamientos.
- Implementar un programa de difusión, sensibilización y capacitación de agentes gubernamentales de todas las jurisdicciones del país, así como de actores privados y organizaciones sociales implicados en la producción de la ciudad

Este programa se apoya de varios estudios diagnósticos que permiten la identificación y análisis de las ciudades destacándose trabajo como la caracterización y jerarquización del sistema de ciudades argentino, el estudio de la dinámica y dispersión urbana mediante el análisis

de imágenes satelital, los estudios de caso en el cual se realizó un análisis de desempeño urbano y los efectos de la dinámica de la urbanización de las ciudades Argentinas sobre la demanda de los servicios de saneamiento, estas investigaciones permitieron determinar la jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional determinantes para la confirmación de los lineamientos y directrices a seguir en cuestión urbana nacional.

**3. Integración Territorial Internacional:** Se basa en la estrategia de alcanzar un ambiente más fluido en las interrelaciones con los demás países que comprenden sus fronteras próximas y los que comprenden las extra-fronteras (relación bilateral y multilateral), a partir de la construcción de la integración en términos más amplios a partir de la creación de instituciones y políticas comunes, que permitan desarrollar proyectos comunes y aplicados a generar la integración regional, propiciando la reducción de la pobreza y la desigualdad y aumentando el contexto de la justicia social que embarque a la nación al crecimiento.

La visión de este programa se basa en propiciar una alternativa para generar integración a partir de la participación con la opinión de técnicos de diversos gobiernos de otros países que se involucren en la creación de un proyecto comunes a través de la aplicación de una metodología de planificación indicativa para la construcción de un desarrollo sostenible, los objetivos que se buscan alcanzar según el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios MPFIPS (2011a, p. 59) para realizar este programa se deben tener presente los siguientes objetivos:

1. Diseñar una visión más integral de la infraestructura, centrada en el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones, que contemple también la interrelación con la infraestructura social, los aspectos ambientales y las tecnologías de la información basadas en el conocimiento.
2. Encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica, procurando una mayor eficiencia en las inversiones, coordinando los planes de las obras a realizar por los diversos países y enmarcándolos en una visión estratégica común de la integración.
3. Armonizar las políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados mediante la armonización regulatoria y reglamentaria, con el fin de fomentar nuevas inversiones y optimizar el uso de las existentes.

Teniendo en cuenta lo anterior en el libro 4 denominado la Integración Territorial Internacional del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios MPFIPS (2011d) se hace un mayor despliegue conceptual de los aspectos que se quieren alcanzar, este libro está compuesto por tres capítulos, uno denominado la integración regional donde se hace una recopilación histórica y conceptual de los procesos que corresponden con la integración regional, el capítulo dos denominado la integración territorial bilateral se habla de los alcances e instrumentos del proceso de integración fronteriza y con los países limítrofes, los foros nacionales y subnacionales que se han realizado que ha generado participación de diferentes actores nacionales e internacional dando lugar a la concertación y negociación de acciones futuras, también se habla de los proyectos en desarrollo alguno en ejecución y otros finalizados que permiten la optimización de la integración territorial.

El capítulo tres titulado la planificación de la integración territorial multilateral se enfoca en el procesos de regionalización en América del Sur determinando las herramientas que han permitido de alguna forma la integración con los países limítrofes y con los del espacio regional ampliado, en busca de la integración de Argentina hacia la región caracterizando la competitividades del territorio a partir de la integración económica pasando por la planificación de la integración del territorio y la integración de la infraestructura regional Suramericana en el marco de tratados como el de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Tabla 8 Características de la planificación en Argentina 1990 - 2016.

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ARGENTINA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Retomando el nuevo rumbo de la planificación</b>	<b>1990- 2000</b>	<p>1990 Haciende al poder Carlos Menen, quien marcaría su tendencia política hacia el liberalismo económico, dejando a un lado todo proceso planificador, aplica reformas estructurales siguiendo directrices del gobierno de Estados Unidos lo cual se marcaría como el libre comercio, donde se liberaría los mercados y la apertura económica, esto trajo consigo desregulación de mercados de bienes, servicios y activos financieros, privatización de empresas públicas, recortes en la prestación de servicios por el estado, concesiones al sector privado.</p> <p>En 1991 la secretaria de planificación paso a llamarse Secretaria de Programación económica donde se priorizo proyectos a corto plazo dejando a un lado el horizonte temporal de prospección a futuro o largo plazo.</p>



	<b>2000 - 2016</b>	<p>2001 se presenta un colapso del régimen sumiendo a Argentina en una crisis económica atribuida a la “irresponsabilidad fiscal” (Leiva. 2010, 91).</p> <p>2001 – 2002 se presenta una crisis en los años de convertibilidad el déficit se mantiene, se mantiene la política económica de mantener financiamiento externo, mientras al interior del país se aplicaban medidas ortodoxas lo que implicaba reducción en gasto público, recortes de jubilaciones y salarios estatales, flexibilización laboral, para reducir el déficit fiscal que muy difícilmente tuvo reducciones lo cual implicó una fuerte recesión para pago de deuda extranjera.</p> <p>2002 se presenta plan de normalización, recuperación y crecimiento, se inicia un nuevo repunte en la economía Argentina el cual proyecta un crecimiento hasta el 2008, esto se produjo debido a la estabilidad monetaria del país, a las restricciones externas y las retenciones en exportaciones lo cual ayudó en el recudo fiscal, impulsando las exportaciones, la expansión del sector agropecuario, industria y servicios exportables, el sector de la construcción, comercio, servicios personales y financieros no exportables también tuvieron una estabilización e incremento, promoviendo un crecimiento acelerado. La planificación estaba direccionada a potencializar estos sectores.</p> <p>2007 se colocó en marcha el programa lineamientos estratégicos para el desarrollo productivo de la Argentina, enfatizado en la política económica y macroeconómica y la mejora de los indicadores sociales. (Leiva, L, 2010).</p> <p>2008 se presenta el Plan denominado, 1816 – 2016 Argentina del Bicentenario, Plan Estratégico Territorial, proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional, mediante la formulación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública. El cual se considera un avance en para este año.</p> <p>2011 – 2015 se presenta el Plan Estratégico Territorial PET, que está compuesto por cuatro tomos, el primero hace referencia a la planificación estratégica territorial, el cual hace un resumen de la historia del plan puesto en marcha en el 2004 y de las acciones tenidas en cuenta el proceso de aplicación de la planificación territorial como política de estado, el segundo tomo hace referencia al territorio y la infraestructura, el tercero hace referencia a la Argentina urbana y el cuarto hace referencia a la integración territorial internacional.</p>
--	--------------------	---

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 8, se realiza una síntesis de las principales características y acontecimientos más relevantes que incidieron en los procesos de planificación en Argentina, también se han colocado cronológicamente los planes que han acompañado el desarrollo y despliegue de la planificación, en la figura 8 se muestra el sistema de PLANIFICACIÓN aplicado en el país según la escala territorial.

Figura 8 Sistema de planificación en Argentina



Fuente: Elaboración propia.

## PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

Los hechos que han sucedido y los niveles de desarrollo del país determinan una trascendental e importante experiencia de planificación en Brasil, se identifica desde sus primeros ejercicios de planificación en la post-segunda guerra mundial y después de la guerra mundial, señalando la incursión en el desarrollo y los procesos de estabilización económica, evidenciando una tendencia, manifestada en una planificación de corto plazo a una planificación de largo plazo, manifestándose en varios ejercicios de planificación, experiencia que ha llevado a tomar decisiones en el desarrollo económico, acumulación y formas de proyectarse hacia futuro a través de los planes.

Retomando las diversas circunstancias que han incidido en la evolución de la planificación la cual se direcciono al planeamiento de orden gubernamental y surge a partir de la creación del Departamento Administrativo de la Función Pública (DASP), en el contexto histórico se identifican varias circunstancias en esta época, donde hay una transición coyuntural que influye notablemente en la problemática económica y desarrollo del país, una de las circunstancias es la depresión económica mundial de 1929 a 1933 genero varios efectos sobre la crisis la economía nacional del país destacándose la reducción de exportaciones del cultivo del café afecto a todas las clases sociales, inclusive a la propia burguesía vinculada a este cultivo, lo cual llevo a determinar medidas que cambio en la forma como se concebía el estado y sus formas de planificarlo obligando a tomar una nueva forma de política que ineludiblemente involucraría lo económico, lo social, lo cultural, según Giacomoni James, Pagnussat José luís. (2006, 23), por ello “el propio estado oligárquico se desintegro internamente, por la imposibilidad de acomodarse a las tensiones y de conciliarse con las oposiciones liberadas por la crisis política y económica mundial e interna”, a partir de este problema fundamentado se generaron nuevos espacios donde se comenzó a discutir sobre la problemática del estado en materia de cómo direccionar la economía nacional, para ello los nuevos gobernantes tuvieron que adaptarse a los poderosos intereses económicos y políticos y “estuvieron condicionados a fijar nuevos rumbos a la acción gubernamental” que para ese entonces y actualmente comienza a mostrarse como los generadores de desarrollo del país en base a un proceso planificado.

La planificación en Brasil debido a su evolución y a la forma de administrarse se puede dividir en distintas fases según Giacomoni James, Pagnussat José Luís (2007) citando a Paulo Roberto de Almeida determina que existen cuatro fases en la consolidación de la planificación, la

primera, la presupuestación, la preparación de diagnósticos y bases estructurantes lo que determina denominar un Estado Nacional de tipo desarrollista en los años 30 y 40; la segunda, de desarrollo, con ejecución de los planes nacionales orientados a la industrialización y consolidación de la infraestructura; el tercero, con el objetivo de estabilización económica, en los años 80 y principios de los 90; y cuarto, la reanudación de la planificación, con las mejoras metodológicas en la elaboración de los planes plurianuales (PPA), a finales de los años 90.

Teniendo en cuenta lo anterior para comprender el establecimiento de la planificación y su evolución, hemos realizado un acercamiento a estos procesos a través de retomar ciertos aportes históricos en los que se caracterizan elementos importantes de la planificación desarrollada en Brasil, que permiten comprender que es parte integral del gobierno y del modelo de país, manifestado en un proyecto nacional y que ha sido el legado de distintos hechos derivados de diversas crisis y golpes de estado, lo que permitió en algún momento de manera favorable o desfavorable la construcción del desarrollo y crecimiento de la nación por ende su consolidación a través de la planificación.

### **Inicios de la planificación en Brasil periodo 1930 – 1980**

De acuerdo a los documentos revisados principalmente el libro de Octavio Lanni (1971), Paulo Roberto de Almeida (2007), hemos podido retomar unas características importantes de la planificación para este periodo, las cuales se inician en 1930 cuando se presenta una crisis que afecta la economía nacional, es ahí donde inicia a pensarse como organizar la nación en sus sistema fiscal, económico y de desarrollo, la técnica de la planificación aparece como una

medida la cual aporta el camino para organizar las economías nacionales y se convierte en un medio de política económica, en Brasil este proceso se asume durante la segunda guerra mundial (1939 – 1945), es la época donde la planificación toma relevancia para formar parte del “pensamiento y practica de los gobernantes” y se adopto como una técnica que permitía “la organización de la información , análisis de problemas, adopción de decisiones y control de la ejecución de políticas económico – financieras”, Lanni Octavio (1971, p. 45).

Para el año de 1939 se genera en Brasil el Plan de obras públicas y modernización de la defensa nacional 1939 – 1943, suceden hechos importantes que inciden en el proceso de planificación como lo es la creación del Departamento Administrativo de la Función Pública, esta entidad se encargo de presentar en el año de 1939 el documento que determino un plan quinquenal (Plan de obras públicas y modernización de la defensa nacional 1939 – 1943) este plan se enfatiza en determinar el situado fiscal del país y constituyo un elemento destinado a direccionar recursos, aunque este proceso no se puede considerar una experiencia de plan en si permitió direccionar algunos criterios para el establecimiento de la industria y la ejecución de algunas obras publicas.

Con este plan se asumía que era necesario generar mayor estabilidad en la economía nacional ya que su base primordial era la exportación de productos principalmente el café, es de destacar su énfasis en determinar directrices para la soberanía y la defensa nacional, se piensa entonces en el estado como generador de economía y desarrollo aunque se puede catalogar de que la mayor parte de aplicación de este plan se direcciono hacia la parte económica incluyendo

sectores como la siderúrgica nacional, la producción agropecuaria, el sector exportador, aunque se considera que algunos procesos del plan se quedaron en la parte indicativa y no se efectuaron.

Para el año 1943 a través del departamento administrativo de la función pública DASP genero el plan de obras y equipamiento (1944 - 1948) que determino la inversión en infraestructura, precedía antes de la ejecución del plan unas misiones derivadas de las técnicas americanas de planificación, en un inicio estas comisiones mixtas tuvieron el propósito de colaboración y cooperación militar pero que luego trascendió al campo político económico del país, se identifican la Misión Taub 1941, Misión Cooke 1942 - 1943, Misión Abbink 1948, estas se presentan en momentos de coyuntura internacional las dos primeras en pleno desarrollo de la segunda guerra mundial y la tercera en inicios de la guerra fría, las cuales centraron sus estudios en hacer diagnósticos sobre el territorio, el estado de la economía y los distintos sectores, para determinar la posibilidad de incorporar medidas de desarrollo interrelacionadas con los planes.

La misión Taub 1941 se presenta en el nuevo escenario de las tensiones mundiales (segunda guerra mundial), el escenario cambiante sobre los procesos de intervención mundial y da un nuevo estilo a la política internacional y permite determinar grados de alianzas entre países. La Misión Taub (su nombre se debe a quien dirigía el grupo de expertos Alex Taub), retomando el análisis que realiza Marques Ribeiro Thiago R. (2012) citando a Pedro Malan (1977) en su libro política externa e industrialización de Brasil 1939 – 1952, determina que se trato de un programa de cooperación económica y técnica, en la cual era precedida por un grupo de 10 ingenieros, documento que se mantuvo en secreto y sin ser publicado, se trato de un informe en el cual se determinaba un programa de inversiones para un periodo de 10 años donde

se preveía una inversión para ser direccionada al transporte y la energía con el objetivo de aumentar la producción industrial.

La misión Cooke (Cooke Mission); es considerada como un programa que alcanzo logros positivos, siendo esta una iniciativa de EE.UU. para estimular la industrialización brasileña. Se guía por las mismas políticas, aunque intento introducir algunas innovaciones. Oficialmente se llamo la "Misión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos", estaba conformada por un equipo de expertos estadounidenses en materia económica, especialmente en industria, los cuales pasaron varias semanas en Brasil durante 1942. (Moura, 2013, 138), se convirtió en una iniciativa direccionada desde los Estados Unidos para estimular la industrialización y la activación economía, oficialmente esta misión se denomino “Misión Técnica mixta Brasil – Estados Unidos” estuvo a cargo de varios expertos en economía y procesos industriales y se centro en un informe sobre las condiciones económicas y de desarrollo industrial, así como también las condiciones de trabajo de los años 1940 presentando un balance de la situación y precisando unas medidas a corto y largo plazo para mejorar la economía y la producción (Moura, 2013, p. 138 - 139). Aunque varias de estas medidas no se pudieron establecer principalmente las de largo plazo debido a políticas que se manejaron con Estados Unidos, aunque se puede rescatar que fue una medida de cooperación mutua entre los dos estados.

En 1948 se presenta la Misión Abbink denominada comisión Mixta de Estudios Económicos entre Brasil y Estados Unidos (CMBAEE), esta comisión fue coordinada por John Abbink presidente de la empresa MacGraw-Hill, por su parte el Gobierno de Brasil designo como coordinador a Octávio Gouveia de Bulhões, Las razones por las cuales se presenta esta

misión es tener un mayor acercamiento de interrelaciones entre países y minimizar los conflictos principalmente con los industriales brasileños, producto de la política exterior definida por Estados Unidos que había otorgado mayores beneficios a Europa con la firma del Plan Marshall, en detrimento de los países de América (Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010, p. 15).

La misión Abbink se enfatizó en buscar las propuestas más convenientes para permitir el desarrollo económico y establecer las directrices para implementar un desarrollo económico sostenido y equilibrado, su propósito potencializar la economía a través de los diferentes sectores de la productividad, para ello era necesario buscar que factores de la economía estaba siendo subutilizados, para re-direccionarlos hacia los sectores de la alta productividad económica según este proceso Estados Unidos generaría la autoayuda, para viabilizar este proceso el programa determino en el punto IV la cooperación económica, y que la Misión determino que la obtención de fondos del exterior sería mediante la creación de un ambiente favorable y atractivo para inversión del capital privado extranjero, (Marques R. Thiago, 2012 y Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010, 16 ).

La Misión Abbink tenía el objetivo de propiciar la activación del sector privado a través de una política económica direccionada hacia la industrial, determinar el control de la inflación, continuada con una política estricta para la expansión del crédito, manteniendo un fondo a través de un banco de inversión privada, estas medidas no fueron adoptadas por ciertos sectores de economistas y técnicos brasileños que ocuparan altos cargos de gobierno en el ministerio de finanzas y otros vinculados a la confederación nacional de industrias (CNI), los cuales tenían



controversia con el informe de la Misión Abbink ya que determinaron que las medidas anti-inflacionarias propuestas por esta comisión eran de carácter construccionista y determinarían un atraso en el desarrollo económico del país, para lo cual no propiciaría combatir los verdaderos problemas estructurales que causan la inflación del país y que están relacionados con la falta de mercados, potencialización de la producción, la industria y la problemática social falta de ocupación laboral (Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010, 16)

Aunque estas Misiones tuvieron una parcial repercusión en temas de desarrollo del país, se puede afirmar, según el Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento citando a Martins (1996) y Malan (1977), tanto la Misión Cook como la Abbink contribuyeron a crear una base de datos sobre la economía del país, inexistente hasta ese tiempo, así como también fomentar el debate en función de las formas de manejo económico y político del lugar para explicar de cierta manera las transformaciones por las que pasaba la economía nacional y los puntos críticos por los cuales se frenaba la expansión y desarrollo del país.

Según De Almeida Paulo (1966) existieron otras comisiones que apoyaron los procesos de planificación Además de las comisiones sectoriales, se creó una Comisión Central, en la cual participaron los grupos que estaban direccionados por Octavio Gouveia de Bulhoes y Abbink. La existencia de este organismo centralizador permitió la integración de los datos e información recogida para generar un informe conjunto con visión más amplia sobre la situación de la política

económica de Brasil, generando un nuevo camino a la planeación de la economía que propició el accionar hacia la dirección gubernamental.

Tomando como referencia el libro de Octavio Lanni (1971) y De Almeida (1966), determina que en la década de 1950 a 1960 se da un nuevo impulso a la planificación de corto plazo en la cual aparecen distintos elementos que derivan de las experiencias anteriores. En 1949 se presenta Plan SALTE (1949 – 1954) denominado así porque estaba direccionado a los aspectos relacionados con la salud, alimentación, transporte y energía, tuvo como objetivo coordinar el gasto publico tomando como base el periodo de 5 años para cual se presento un plan de inversiones para esos sectores siendo de esta forma repartidas las inversiones en trasporte con un 51,3%, energía 18,6%, alimentos 12,2%, salud 11,7% y fondos públicos 6,2%, se daba importancia a los medios de transporte, los recurso para estas inversiones serian derivados del presupuesto federal, de las consignaciones estipuladas en la constitución que permitía el cobro de impuestos y prestamos internos y externos.

Según los autores este plan como instrumento de acción gubernamental carecía de coordinación y era divorciado de la realidad, ya que tenia limitaciones en la forma de manejar la política económica, cada uno de los programas fue preparado independientemente sin articulación ni ajuste, presentándose como un programa de acción del estado en el cual procuraba verificar las necesidades del país, “el Plan SALTE fue la expresión de las aspiraciones y oriento la actividad particular, el poder público intervino solo supletoriamente y actuando en las esferas de su competencia. En esos tres sectores el plan carecía de fuerza coercitiva e implicaba una

coordinación autonómica de actividades” (Dorival Teixeira Vieira, 1962 citado por Lanni. 1971, p. 85).

El plan direccionaba un gran rubro de inversión hacia el transporte, determinando que esto permitiría el desarrollo de la economía brasileña, aunque se evidencio que la mayor parte de la inversión se realizo en la faja costera que ya estaba altamente desarrollada, su elevado costo derivo de las mejoras y ampliación que se realizaron al sistema de transporte existente, la magnitud del plan no proyecto cuanto gasto total posible se podría realizar, el más seguro o requerido, lo cual determino una libertad económica para tomar decisiones de inversión es por ello que los porcentajes fueron menores en rubros de otros sectores, y también influenciada por la estructura constitucional federal del país (Singer, 1953, p. 308).

Aunque como se ha dicho anteriormente que la tendencia del plan radica en vincular a ciertos sectores más que a otros permitiendo inducir la inversión privada y al mismo tiempo la inversión en Brasil (Singer, 1953) el proceso fue propuesto por un gobierno con directrices liberales, regido en su constitución y tendió a afianzar las funciones del poder público, justificando y limitando las actuaciones del Estado, creando nuevas directrices que llevaron a crear en ese gobierno organismos de planificación regional como son la comisión del Valle de Sanfrancisco (CVSF) y la superintendencia del plan de fomento económico de la región del Amazonas (SPVEA), (Lanni, 1971, 87).

En 1951, se creó el Fundo de Reaparelhamento Econômico (Fondo de Reequipamiento Económico), que hizo viable la ejecución del Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico

conocido como Plan Lafer (Plan Nacional de Reequipamiento Económico, Plan Lafer), del segundo gobierno de Getulio Vargas, los objetivos del plan se centraba en la expansión de los servicios básicos de infraestructura, principalmente los de transporte y energía, que se presentaban como impedimentos para el proceso de industrialización, para ese mismo año y como parte de integración al plan de gobierno se presenta la comisión Mixta Brasil – Estados Unidos para el desarrollo económico, periodo 1951 – 1953, se proponía solucionar los problemas de la economía brasileña y se basaba en la elaboración de proyectos de inversión, los cuales serían financiados en parte con recursos del gobierno brasileño para lo cual se creó en el año de 1952 el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), y se acordó unos empréstitos y colaboración financiera con el gobierno estadounidense con las entidades Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Export-Import Bank (EXIMBANK), aparte de la llegada del equipo de técnicos para apoyar el programa de desarrollo económico de Brasil (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil - BNDES, 2013, p. 16).

En 1956 aparece el programa de metas el cual se considera el primer plan nacional de desarrollo llevado a cabo en el país introducido en el Gobierno de Juscelino Kubitschek, el cual permitió tener a consideración treinta metas sectoriales que se deberían alcanzar en los cinco años siguientes, además de los inicios de la construcción de Brasilia como un nuevo y modernista centro de desarrollo urbanista y estaban orientados principalmente a aspectos relacionados con amplios proyectos infraestructurales e industriales, también se destaca el dar impulso a la industria automovilística, la construcción naval y aeronáutica donde se involucren las cadenas productivas, tanto en las fases iniciales como en las finales, aunque la iniciativa de

programar estos procesos se basó en decisiones las cuales no venían plasmadas en un diagnóstico real del lugar, se pudieron determinar unas prioridades que desembocaron en unas metas, a partir de unas demandas sectoriales y las proyecciones de la expansión vegetativa de la oferta y de las necesidades de la inversión en cruces, teniendo esta perspectiva el programa de metas determinó que la inversión en los sectores debería prever en energía 43,4%, transportes 29,6%, alimentación 3,2%, industrias básicas 20,4%, educación 3,4%, (De Almeida, 1966).

Se infiere que el aporte de mayor inversión se hacía al sector energético lo cual es un indicativo que se necesitaba potencializar esta área ya que de ella dependía directamente la industria, en segundo lugar se encuentran los transportes como soporte hacia los procesos industriales, en tercer lugar se encuentra la industria, lo que significa que se direccionó la política económica a potencializar los procesos industriales ya que estos generarían bienes de capital durables, dando menos importancia a la agricultura lo cual repercutiría más adelante en generar efectos negativos para el país, se establece así que este fue el primer intento de involucrar la planificación para direccionar la política económica del país.

El plan de metas se plantea desde tres objetivos principales:

- a. Inversión estatal en infraestructura, enfatizada en sectores como el transporte y energía, en primera instancia potenciar el sector ferroviario (Gobierno de Getulio Vargas) y carreteras (Gobierno de Juscelino Kubitschek) para dinamizar el sector de la automoción en el país.
- b. Estimular la producción de bienes intermedios como el acero y el carbón, cemento zinc, entre otros, que fueron objeto de los planes específicos.

- c. Implementar incentivos para la introducción de bienes de consumo verdaderos y sectores de bienes de capital.

La ausencia de una visión global y definir unos programas los cuales se direccionaron aisladamente con un número reducido de alternativas y acciones concretas, lo cual generó una serie de desequilibrios como la aceleración del proceso inflacionario, el agravamiento de la concentración de la actividad industrial en unas cuantas regiones la intensificación de los desequilibrios de la balanza de pagos, estos procesos llevaron a Brasil al borde de la crisis y el atraso en el desarrollo, aunque los proyectos del plan de metas se lograron mantener y desarrollar en el quinquenio se presentaron condiciones adversas en la siguiente administración (Almeida, 1966).

Para el año de 1958 se presenta el programa de estabilización Monetaria 1958 – 1959, el cual intentó conferir un ámbito real y global de planificación presentado en la administración de Kubitschek, este programa de estabilización monetaria (PEM) se planteaba unos objetivos los cuales se referían a:

- a. Contener el proceso inflacionario en 1958 y reducirlo en un 5% en 1959.
- b. Lograr un incremento de los medios de pago igual (o un poco mayor) al producto interno bruto.

Las medidas que se tomaron para alcanzar esos objetivos derivaron en tomar unas medidas básicas que tendrían en cuenta la eliminación de las emisiones excesivas de capital,

eliminación del déficit del presupuesto público, aumentar los ingresos y disminuir los gastos, y medidas secundarias que se referían a la restricción del crédito, reajuste de los salarios con base en la elevación del costo de vida, aunque estos procesos no permitieron la continuidad del desarrollo económico porque se direcciono a los aspectos monetarios, sin precisar aspectos vinculantes con el desarrollo.

Según De Almeida (1966), se “Ignoró, por ejemplo, el hecho de que, como consecuencia de la inflación, los salarios reales medios eran inferiores a los observados al momento de los reajustes. Propugnó, por tanto, un reajuste salarial y después la estabilización de los precios. Según se mostró en la época, esto tendría como consecuencia un aumento de 20% en los salarios reales, con una repercusión desfavorable sobre el esfuerzo de inversión, también se recurrió a la restricción de los créditos sin las precauciones necesarias para evitar reducciones en las inversiones o las operaciones de las empresas”.

Una de las mayores preocupaciones en la aplicación del Programa de Estabilización Monetaria fue el incremento del impuesto sobre la renta, lo cual no fue bien valorado por el sector de empresarios industriales sobre la agricultura y el comercio, debido a que se consideró un fuerte aumento de la inversión privada y preveía una reducción de la inflación a cargo de estos sectores, ya que la recaudación de este impuesto mantendría la inversión pública, y se justifica reducir la inflación a costa de dejar a un lado provisionalmente el desarrollo, lo que determina que el direccionamiento de este plan se plantea sobre una acción meramente económica (Saretta, 2008).

Para Saretta (2008), El Programa de Estabilización Monetaria pretendía hacer énfasis de acuerdo al resumen del programa de estabilización monetaria, determina que el desarrollo del país puede proceder bajo condiciones de equilibrio económico y estabilidad social a pesar de las condiciones desfavorables de la balanza de pagos, asumiendo que el incremento de la inflación provoca un bloqueo en el desarrollo económico ya que no permite la inversión en sectores básicos de la economía nacional lo cual incrementa las actividades especulativas, reduce el ahorro privado, genera desequilibrio en las divisas y crea un ambiente que repercute en la sociedad.

En la década de 1960 se presenta una reformulación de los planes nacionales, debido a la aplicación de políticas direccionadas al desarrollo económico, este proceso permitió que se formulen planes en corto tiempo entre los cuales se destaca el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social 1963 – 1965 y el Programa de Acción Económica del Gobierno 1964 – 1966. Teniendo en cuenta la referencia de Michel Bosquet (1963) para el año de 1963 se presenta el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social, en el cual se argumentaba que este plan permitiría aumentar el PIB entre 1962 y 1965 en un 22,5% que correspondería a una tasa anual de 7%, el plan planteaba una política de desarrollo para los tres años siguientes donde se planteaban los siguientes objetivos:

- a. Asegurar una tasa de crecimiento del ingreso nacional compatible con las expectativas de mejorar las condiciones de vida que motiva la época presente al pueblo brasileño. Esta tasa fue estimada en un siete por ciento anual, correspondiente al 3.9 por ciento de crecimiento per cápita.



- b. Reducir progresivamente la presión inflacionaria, para que el sistema económico recupere una estabilidad adecuada en el nivel de precios, cuyo aumento no deberá ser superior, en 1963 a la mitad del nivel observado en 1962. En 1965, este incremento deberá aproximarse al 10%.
- c. Crear condiciones para que los frutos del desarrollo se distribuyan de manera cada vez más amplia a la población, cuyos salarios reales deberán crecer con una tasa por lo menos idéntica a la del aumento de productividad del conjunto de la economía, además de los ajustes corrientes de la elevación del costo de vida.
- d. Intensificar substancialmente la acción del Gobierno en el campo educacional, en la investigación científica y tecnológica y en la salubridad pública, a fin de asegurar la rápida mejora del hombre como factor de desarrollo y de permitir el acceso de una parte creciente de la población a los frutos del progreso cultural.
- e. Orientar adecuadamente el levantamiento de los recursos naturales y la localización de la actividad económica, tomando en cuenta el desarrollo de las distintas áreas del país y reducir las disparidades regionales de los niveles de vida, tanto como aumentar el gasto social de desarrollo.
- f. Eliminar progresivamente los problemas de orden institucional responsables por el desgaste de los factores de producción y por la lenta asimilación de las nuevas técnicas en determinados sectores productivos. Dentro de esos obstáculos de orden institucional, se destaca la actual estructura agraria brasileña, cuya transformación deberá ser promovida con eficiencia y rapidez.
- g. Encaminar soluciones tomando como base el refinanciamiento adecuado a la deuda externa, acumulada principalmente en los últimos diez años, la cual, no siendo realmente grande,

pesa desmesuradamente en el balance de pagos por ser casi toda a corto y mediano plazo.

También se tratará de evitar la agravación en la posición del endeudamiento del país en el exterior, durante los tres próximos años.

- h. Asegurar al Gobierno una creciente unidad de mando dentro de su propia esfera de acción, sometiendo a las distintas agencias que lo componen las directivas de un plan que tome en cuenta la consecución simultánea de los objetivos anteriormente indicados.

Las metas principales estaban direccionadas a realizar inversiones en los sectores de transporte, industria de transformación, energía eléctrica, agricultura, petróleo, otros incluyendo la construcción residencial. Según los indicadores de las metas globales del plan trienal permitirían la expansión del PIB en un 7%, expansión industrial con un 11% anual, expansión agrícola 5,7%, teniendo que la tasa de inflación para el primer año está en 25% y procurando que se reduzca en el segundo a un 10%, (De Almeida, 1966, p. 483).

El plan trienal que se ejecutaría entre 1963 y 1965 fue el primer instrumento de política global y globalizante y este correspondió a una fase avanzada de elaboración conceptual y analítica donde se procedió a hacer una valoración a través de un diagnóstico de los sectores que se encontraban en desequilibrios, estrangulamiento y perspectivas económicas del país, este incluyó varias experiencias y debates realizados por economistas brasileños y latinoamericanos, destacándose la comisión económica para la América Latina (CEPAL), además es importante recordar que la formulación del plan tuvo una sinergia favorable con respecto a la reunión de los países latinoamericanos en Punta del Este motivados por el pacto denominado Alianza para el progreso que quedó estipulado en la Carta de Punta del Este, razón por la cual Estados Unidos

convino con los estados latinoamericanos la realización de planes y programas de desarrollo económico, (Lanni, 1971).

El plan trienal se direcciona hacia una realidad económica que quiere potencializar la industria y asume que la expansión agrícola es satisfactoria al considerar los indicadores de crecimiento de años anteriores, aunque se puede considerar que este plan fue parcial ya que la inversión en sectores como la agricultura o sociales fue deficiente, aunque se manifiesta que la estructura y desarrollo de procesos preveían que se trataba de un plan “ante la inestabilidad del gobierno bajo el cual se elaboró, fue virtualmente abandonado inmediatamente después de su publicación, aunque se argumentaba que este era un instrumento idóneo para la orientación de la economía”, (De Almeida, 1966, p. 484).

También se determinaron unos criterios para su realización, un aporte significativo lo realiza Bosquet Michel (1963, p. 19 - 22), donde se presenta los contenidos del plan trienal:

- a. Una estabilidad Interna: cuyo objetivo se relacionaba con mantener una tasa elevada de inversiones en condiciones de una reducción progresiva de la inflación, para lo cual se debían tomar medidas como:
  - Elevar la carga fiscal con autorización legal.
  - Reducción del Gasto Publico programado.
  - Captación de recursos del sector privado.
  - Movilización de recursos monetarios.
- b. Una estabilidad externa, mantener la capacidad de importación de ciertos tipos de maquinarias y equipos, también propiciar la exportaciones en todas las áreas, sustituyendo

gradualmente la importaciones, implementado y firmando tratados internacionales que permita la expansión de las relaciones internacionales, se plantea que el objetivo básico a ser implantado en las relaciones económico – financieras con el exterior en los próximos tres años deberá propiciar bienes y servicios requeridos por la economía, impedir que se aumente la deuda externa del país, recurrir a los empréstitos y financiamientos externos cuando realmente se necesiten y direccionados a proyectos específicos.

- c. Desequilibrios regionales: plantea que la política de desarrollo regional no debe basarse en un área de actividades económicas que propicie aumento del costo social del desarrollo del país, para la cual debe evitar la concentración de inversiones en ciertos lugares lo cual acarree concentración del gasto público de carácter económico y social, debe promoverse un desarrollo equilibrado en las distintas áreas del país a través de aplicar las siguientes directivas:
- Intensificación de las preinversiones relacionadas con la edificación y evaluación de los recursos naturales inclusive las investigaciones ligadas a la agricultura que determine las formas de beneficiar a zonas menos favorecidas.
  - Intensificación de las preinversiones ligadas a perfeccionamiento del factor humano, beneficiando de preferencia a las regiones que tiene índices más bajos de desarrollo.
  - continuación de una política de favores diferenciales, estimulando las inversiones privadas económicamente viables.
- d. Factor Humano: perfeccionar el factor humano elevando secuencialmente la participación de los gastos en educación y salubridad en el total de los gastos públicos.
- e. Recursos Naturales: involucra inversión en el campo de la investigación en recursos minerales.

- f. Inversión en Infra-estructura: se direcciona a la inversión en transportes, red viaria de comunicación, explotación petrolera.
- g. Desarrollo agrícola y abastecimiento: a partir de la expansión de la producción, corregir la distorsión de deficiencia en el sector especializado en productos para exportación, aumento de la producción y la calidad de las materias primas para el mercado interno.
- h. Desarrollo de las actividades industriales: mantener el desarrollo industrial.

Desde 1961 a 1964 se presenta una crisis en la economía del país lo cual dio origen a la manifestación de problemáticas asociadas con el desarrollo económico del país, la formulación de políticas económicas en cuanto a objetivos y procesos de ejecución no estaban dando los resultados esperados lo cual provoco “reducción del índice de inversión, disminuyo la renta de capital externo, se desplomo la tasa de beneficios y se aumento la inflación”..., esto influyo a que se tomen medidas especiales en la nueva formulación de los programas de desarrollo del país obligando a hacer reformas de base, en este proceso tenía que optarse por políticas de desarrollo tendientes a la expansión del capitalismo nacional o acelerar la internacionalización, aunque estos procesos para esa época debido a la situación económica y política ya no permitían concertar una “ideología nacionalista y capitalismo nacional o ideología nacionalista y capitalismo asociado (dependiente)” (Lanni, 1971, 166), generando problemas en las clases sociales del país, desencadenando movimientos sociales y políticos, principalmente de las masas campesinas.

Esta inestabilidad dio origen a un golpe de estado, que pedía una pronta solución derivada de una puesta en común acuerdo con sectores sociales y que demando el cambio de la

democracia representativa ya que inicia la transición a una economía de tipo socialista, proceso que acentuó más la crisis y que determinó la creación del movimiento político civil y militar que depuso al presidente João Goulart el 1 de Abril de 1964.

Para esta época en el año de 1964 se presenta el programa de acción económica de gobierno (en el nuevo gobierno militar) el cual intenta introducir aspectos relacionados a mermar la inflación, acelerar la tasa de desarrollo, reducir el déficit presupuestal, contención del crédito, utilizando medios normales de acción, este plan ya sin tener la presión de las masas populares debido a la imposición dictatorial enfatizó en cinco aspectos:

- a. La estabilización de precios (para frenar la inflación).
- b. Aumento de las inversiones directas (muchas de estas inversiones estaban patrocinadas por el estado, a través de empresas de economía pública y trabajo directo).
- c. Reformas fiscales y la banca.
- d. Ajuste en déficit en la balanza de pagos.
- e. la reducción de los desequilibrios regionales.

Se trató de un plan económico que implementaba una política monetaria restrictiva, aminorando el déficit público y fiscal, adoptando una política anti-inflacionaria que le permitiera salir de la crisis por la tasa acumulada que se había disparado en años anteriores. En el transcurso de aplicación del plan permitió estabilizar la economía del país, reducir la inflación debido a que se dispuso de una política de préstamo extranjero que permitió financiar el crecimiento e incrementar las exportaciones.

El Programa de Acción Económica de Gobierno (PAEG), según Lanni (1971) citando al Ministerio do Planejamento e Coordenação Econômica (1964) se direcciono sobre los siguientes objetivos:

- a. Acelerar el ritmo de desarrollo económico del país, interrumpido en el bienio 1962 – 1963.
- b. Contener progresivamente el proceso inflacionario durante 1964 y 1965 y lograr un equilibrio razonable de los precios a partir de 1966.
- c. Atenuar los desniveles económicos sectoriales y regionales y las tensiones creadas por los desequilibrios sociales mediante el mejoramiento de las condiciones de vida.
- d. Asegurar, con la política de inversiones, oportunidades de empleo productivo a la mano de obra que entra continuamente al mercado del trabajo.
- e. Corregir la tendencia a los déficits descontrolados de la balanza de pagos que amenazan la continuidad del proceso de desarrollo económico con el estrangulamiento periódico de la capacidad de importar.

La estrategia diseñada para el logro de esos objetivos se derivó en reformular las políticas monetarias, bancaria, tributarias, de cambios, salarial y de inversiones, estos procesos permitieron crear nuevas posibilidades de funcionamiento y la expansión de la empresa privada nacional y extranjera, se propicio mayor intervención por parte del estado en las relaciones económicas internas y externas, teniendo en cuenta los desarrollos y avances realizados con este plan se llegó a concluir que era muy difícil obtener en dos años y medio los objetivos de desarrollo planteados y la contención de la inflación, por ello, en 1965 se optó por enfatizar en algunos de los objetivo planteados dejando a un lado aquellos que imprimían más gasto social o

publico y paso a ser un documento que se destino a atender las exigencias planteadas en la firma del convenio Alianza para el progreso que suscribieron varios países latinoamericanos en 1961, (De Almeida, 1966).

En 1967 se formula el plan decenal de desarrollo económico y social para los años 1967 – 1976, se trato de aprovechar la hegemonía absoluta que tenía el Ejecutivo sobre el Legislativo y aprovechar las condiciones económicas favorables que había dejado el PAEG, bajo el gobierno de Branco y con el Ministerio de Planificación y Coordinación Económico Social bajo la dirección de Roberto Oliveira Campos, establecieron los grupos de coordinación del plan, los cuales realizaron una sistematización de datos sobre la problemática de la economía brasileña.

Este plan se baso en establecer las principales directrices de la política de desarrollo económico del gobierno federal, teniendo como elementos normativos:

- a. La programación de la producción, el consumo y las inversiones del estado, de sus entes autárquicos, empresas y sociedades, mixtas con la determinación de las respectivas fuentes de financiación.
- b. La definición de los criterios de acción indirecta del gobierno federal mediante los instrumentos institucionales de regulación económica.

En la tabla 9 se puede observar que la crisis económica había afectado al país ya que el índice de inflación en el año 1964 había superado el 91,8%, a raíz de la inestabilidad política y económica y que dio como resultado la movilización de las clases populares principalmente la



campesina debido a la obsolescencia del modelo político del momento o la acumulación de varios fracasos cíclicos administrativos y económicos propios del sistema capitalista, para el año 1965 hay un decaimiento en la producción industrial llegando a obtener valores negativos -4,7% y con un 65,7% de inflación esto ahondo las crisis y la problemática social, a partir del año 1966 comienza a disminuir la inflación y se ubica en el 41,3%, para este mismo año la producción industrial llega a alcanzar un 11,7% , en años posteriores se mira un notable ascenso en el área de la producción industrial el cual lo ubica para el año 1967 en el 12, 2%, para el año de 1968 incrementa en 2% con respecto al año anterior, con respecto a la tasa de inflación hay una notable reducción pasando del 30,4% para el año 1967 a un 22% en el año 1968, el PIB tuvo una recuperación favorable a partir del año 1964 con un 3,4% para ubicarse en el año 1968 en un 9,8%.

Tabla 9 Producto interno bruto e inflación 1961 – 1968

Año	Crecimiento del PIB (%)	Crecimiento de la producción industrial (%)	Tasa de Inflación IGP - DI (%)
1961	8,6	11,1	33,2
1962	6,6	8,1	49,4
1963	0,6	-0,2	72,8
1964	3,4	5	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7
1966	6,7	11,7	41,3
1967	4,2	12,2	30,4
1968	9,8	14,2	22

Fuente: *Abreu (1990) em Gremaud et al (2002, p. 385-391) publicado en Márcio Kerecki y Miguel dos Santos (2009, p. 184).*

El programa de acción económica del gobierno resulto ser un plan exitoso ya que permitió estabilizar la economía del país sumido en la crisis económica de 1963 y permitió en los años siguientes 1964 a 1968 generar un incremento en las balanzas, comercial, fiscal y social,

proceso que llegó a ser conocido como “el milagro económico”, se consideró como punto de partida para la generación de nuevas políticas de desarrollo.

En 1968 se presenta el programa estratégico de desarrollo (PED), periodo 1968 – 1970, tomó las directrices sectoriales establecidas por el plan decenal, adquirió importancia ya que permitió la inversión extranjera el cual se destinó hacia el sector productivo, la participación del estado lideró inversiones en sectores de la economía que aun no había explorado como sectores industriales y producción para mercados extranjeros, fomentó una nueva política de importaciones y apoyo al sector empresarial productivo destinado a estos mercados.

Este programa estaba enmarcado dentro de la política económica que derivaba en el crecimiento económico mediante la incorporación de beneficios hacia la empresa, expandir el mercado privado, que permita crear oportunidades de empleo a nivel nacional, marcando un enfoque basado en la productividad e invirtiendo en sectores prioritarios, se hace énfasis en el sector educativo como herramienta para acelerar el desarrollo y el progreso tecnológico. Al respecto Macarini (2006), establece que el programa estratégico de desarrollo se implementó como el principal instrumento de política nacional que contribuiría al desarrollo de los sectores económicos, productivos y sociales del país, liderado por el Ministerio de Planificación y Coordinación General, con la visión de crear un proyecto nacional que tenga viabilidad en el desarrollo de Brasil, este programa se colocó en marcha en el gobierno de Costa e Silva en 1968.

De acuerdo a lo anterior el factor que dinamizaba la economía era el sector industrial y dependía estrictamente del tamaño del mercado y las relaciones de exportación que se pudiesen

generar, para no depende de esto se necesitaba implementar un nuevo modelo de desarrollo que permitiera incorporar otros campos para sostener el crecimiento a través de un carácter multisectorial, donde se implementen sectores dinámicos, que no se dediquen exclusivamente a generar capital a través de bienes de industria, de consumo duraderos e intermedios si no que trascienda a la agricultura y zonas agrícolas, a la industria y áreas industriales, la infraestructura propia, fortalecimiento de la estructura económica, la estructura social (vivienda, educación, saneamiento) que posibilite el crecimiento.

Durante el periodo 1970 a 1972 se crea un plan denominado Metas y Bases Para la Acción del Gobierno, periodo 1970 – 1972, se asimilo a un documento que permitió la continuación de la medidas propuestas en el Plan de Acción Económico de Gobierno (PAEG) y del Programa Estratégico de Desarrollo (PED) de años anteriores, se formulo en el Gobierno de Medici y continuaba con las metas formuladas en planes anteriores.

Este plan de metas contempla la estrategia de hacer más dinámico el modelo “agrícola - exportador” se denomino a la política de desarrollo que se implemento en Brasil para potencializar la agricultura, en rendimientos y excedentes que se pudieran comercializar a nivel interno y externo, que propicie cadenas de mercado y transformación de productos”; precisaba que “la política de desarrollo desde los años 50 se había direccionado estrictamente a la industria en forma desequilibrada con el sector agrícola, por lo tanto era un objetivo de este gobierno aumentar substancialmente la producción agrícola y con ello el aumento de las exportaciones, que motive la rápida expansión de mercados internos y externos, acelerando la tasa de crecimiento en orden del 10%” (Macarini, 2006, p. 61).

Esta época se evidencio un mejoramiento en la producción, la industria, la economía, se implementaron incentivos y subvenciones hacia la agricultura, al sector exportador, a la industria, al sector bancario, etc., se podría denominar la época dorada para el desarrollo económico de Brasil, ya que el país siguió con una tasa de crecimiento positiva, aunque este proceso llevo a problemas especulativos, escasez de insumos básicos y materias primas para la industria y la producción, inducido por el mercado internacional.

En 1970 se presenta el Programa de Integración Nacional (PIN) como soporte al PED y en continuación de las metas del plan de acción económica de gobierno (PAEG), su énfasis se derivo hacia la colonización de áreas para ampliar la frontera agrícola, dando mayor prelación a empresas del sector agropecuario, a las cuales se les aprobaron la aplicación de incentivos fiscales, los programas de colonización fueron una política incorporada en la planificación regional para impulsar el desarrollo del sector agrario y se desarrollo principalmente en “los valles húmedos del nordeste y en áreas seleccionadas de la Amazonia, como también en zonas de los estados de Goaias, Matto Grosso, Minas Garais y el sur de Pará”, (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, 1974, 74), el encargado de implementar estas acciones fue el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) quien promovió la fundación de agrovillas en la medida en que se desarrollaba la carretera transamazónica. Junto con este se desarrollaron otros programas de desarrollo tendientes a considerar problemas de la estructura agraria se destacan para 1971 el programa de redistribución de tierras y estímulo a la agroindustria del norte y el noreste (PROTERRA), para el mismo año se promueve el Programa de desarrollo del Centro – Oeste (PRODOESTE) que tenía como iniciativa solucionar los problemas de redistribución de tierras y propiciar la colonización y ampliación de la frontera

agrícola y el programa de desarrollo del valle de San Francisco que permitiría la creación de distritos de riego para implementar la agricultura e incentivar la colonización de estas áreas.

En 1971, bajo el gobierno de Emilio Medeci comienza un nuevo ciclo en la planificación con la elaboración de los primeros planes de desarrollo y marcan un hito porque se consideraron los gestores de lo que se denominó el “Milagro Económico Brasileño” caracterizado por el crecimiento de la economía brasileña, así como un incremento del capital extranjero y la sustitución de importaciones, para esta época se presenta el primer plan de desarrollo nacional I (PND I), para el periodo 1972 – 1974, se realizó bajo la coordinación de consejo monetario nacional (CMN), siguiendo una orientación macroeconómica y direccionado a la generación de proyectos de integración nacional y la ampliación de las fronteras del desarrollo como lo son transporte red viaria, telecomunicaciones, pretendiendo favorecer las exportaciones y las importaciones de materias primas no producidas en el país.

Bajo este plan de desarrollo se realizaron varios proyectos en infraestructura como el puente Rio – Niterói, la carretera transamazónica, la hidroeléctrica de Tres Mariás, la represa de Itaipu, etc., el apoyo financiero fue suscrito por la unión de entidades financieras y bancarias como el Banco Nacional de desarrollo, Banco de Brasil, Caja Federal Económica y entidades financieras multilaterales y capitales extranjeros que actuaron como inversionistas.

En 1974 se presenta el segundo plan de desarrollo nacional (PND II), para el periodo 1974 – 1979 bajo el gobierno de Geisel (1974 – 1979), este plan se dedicó exclusivamente a la industria del acero y la petroquímica, también hizo énfasis en la crisis energética por ello se

crearon programas de desarrollo de la industria nuclear, búsqueda de yacimientos petrolíferos, construcción de presas, etc., el desarrollo científico y tecnológico se relegó a los planes especiales los cuales incluían la formación de recurso humano, al respecto Almeida, Paulo R. (2007, 213), tanto el primer plan como el segundo crearon el modelo Brasileño de desarrollo, definido como el camino que debía seguir Brasil para organizar el estado y las instituciones, que permita dentro de una generación convertir a Brasil en un estado desarrollado con una economía moderna, competitiva y dinámica, regida bajo una democracia económica, social, racial y política, uno de los puntos clave del gobierno fueron realizar mayores inversiones y definir política regulativas, propias de las economías desarrolladas.

Este plan se extendió por un largo tiempo a comparación del primer plan de desarrollo y del plan decenal que se terminó en el año 1976, los avances logrados en materia de competitividad, mercado e industria fueron muy altos catalogando a Brasil en el año 1977 como una de las potencias emergentes del continente americano, gran parte de la financiación de este plan resultó del endeudamiento externo, la mayor parte se dedicó a la creación de empresas estatales, aparecieron empresas como Electrobras, Petrobras, Siderbras, Embratel entre otras, fueron el andamiaje de los programas que contenía este plan para lo cual se requería de grandes inversiones. Brasil aunque para esta época tenía una deuda elevada llegó a formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, lo cual incidió en la ejecución del PND II, tomando como primera medida la estabilización económica sobre las metas de largo plazo.

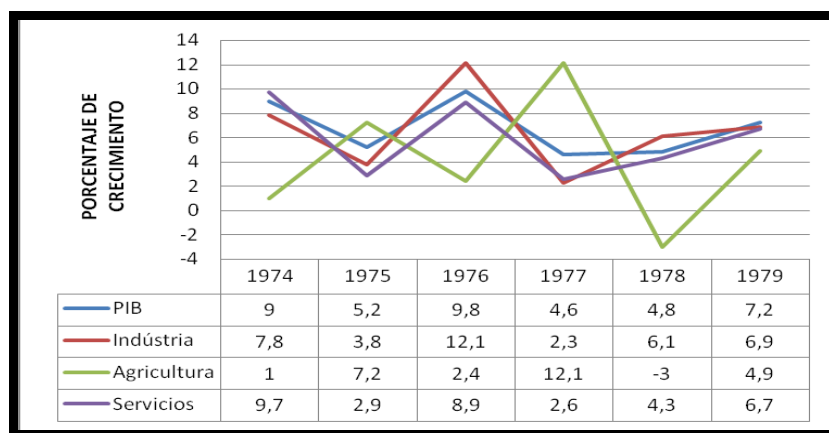
El PND II se caracterizó por su énfasis de potenciar la industria de bienes durables además de los bienes de consumo, las exportaciones fueron un determinante para el crecimiento y diversificación en el periodo en que se desarrolló el PND, se contempla en escala la exportación de bienes manufacturados, las cuales incluían las exportaciones agropecuarias que representaban el 15% del valor exportado en el año 1974, pasan a representar el 6,1% en 1979, aumentando considerablemente las exportaciones de bienes de mayor contenido tecnológico del 8,6% en 1974 a 16,6% en 1979, se aumentaron las importaciones de bienes de capital en un primer momento, dada la complementariedad entre la producción nacional y las importaciones de este sector, debido a la deficiencia del parque productor instalado y la mayor facilidad que tenían las empresas transnacionales de importar equipos y maquinarias necesarios dando mayor viabilidad al desarrollo productivo y que pasaron a ser un sector dominante dentro de la industria transnacional que controlaba más del 30% del stock del capital de la industrial a nivel nacional (Kupfer David, Ferraz João y Carvalho Laura, 2009, p. 54).

Se puede observar que con la implementación del PND II las tasas de crecimiento por sectores tuvieron incrementos variables, pero que permiten establecer que se mantuvieron durante esta época como se demuestra en la Figura 1. donde se mira que la industria para el año 1974 tuvo un crecimiento del 7,8%, el cual descendió en año inmediatamente siguiente en un 4% y se recuperó en 1976 con un 12,1%, en los tres años siguientes tuvieron descenso teniendo un porcentaje muy bajo en 1977 con el 2,3% y estabilizándose en el año 1979 con un 6,9%, la agricultura tuvo un comportamiento diferenciado de la industria ya que en algunos años se acentúa más la caída en el porcentaje de crecimiento obteniendo para el año 1974 un 1%, debido a la afectación que tuvieron los cultivos de café los cuales bajaron enormemente la producción,

mejoro substancialmente el año siguiente pasando a un 7,2%, para el año 1977 tuvo una mejoría obteniendo un valor de 12,1%, en el año 1978 se presenta una caída en el crecimiento del sector agrícola obteniendo un valor negativo -3% debido a la crisis del petróleo el cual repercutió en las exportaciones y la subvenciones a la agricultura, para el siguiente año el sector comienza a recuperarse llegando a un 4,9%.

Con respecto al sector servicios se observa una variación en los porcentajes de crecimiento, para 1974 se obtiene un porcentaje de 9,7% descendiendo a 2,9% en 1975 y recuperándose en 1976 con 8,9%, para los tres años siguientes la crisis del petróleo también afecta este sector el cual para el año 1977 el crecimiento desciende a un 2,6%, en el año siguiente a un 4,3% y llegando en el año 1979 a ponderarse en el 6,7%. El producto interno bruto para Brasil también tuvo fluctuaciones obteniendo un valor de 9% en 1974 en comparación con el año 1979 que obtuvo un valor de 7,2% (ver figura 9).

Figura 9 Producto interno bruto y sectores industria, agricultura y servicios 1974 – 1979.



Fuente: Elaboración propia a partir de Almeida, Paulo R. (2006, 216).



En la tabla 10, se hace una síntesis de los periodos y características de la planificación que se han realizado desde 1930 hasta 1980, determinando los hechos más significativos que han derivado la adopción de elementos, herramientas, funciones y aplicación de la planificación en Brasil.

Tabla 10 Periodos y características de los inicios de la planificación en Brasil periodo 1930 – 1980.

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BRASIL)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Inicios de la planificación en Latinoamérica</b>	<b>1930 - 1940</b>	Se elabora y adecua el Plan Especial (adoptado en 1939), se crea el Departamento administrativo de la Función Pública (DASP).
	<b>1940 - 1950</b>	Se coloca en marcha bajo el nombre de Plan Especial (Plan de Obras Publicas Especiales, Dispositivos y Defensa Nacional siglas DASP (1939 -1944), el cual se realizo de forma indicativa pero no se implemento, Se presentaron las misiones que consistía en técnicas Americanas de planificación (Misión Taub 1941, Misión Cooke 1942 - 1943, Misión Abbink 1948) tuvieron una fuerte influencia en la formación de los técnicos de la planificación.
	<b>1950 - 1960</b>	1949 - 1954 Tercer Esfuerzo de Planificación a corto plazo, se realizo el denominado PLAN SALTE (Jump Shot: Salud, Alimentación, Transporte y Energía), este plan intento coordinar el gasto público a través de un gasto plurianual de inversiones, y no se asimilaba a un plan general de desarrollo. Se presenta la comisión conjunta entre Brasil y Estados Unidos 1951 -1953 denominada comisión mixta (Joint Commission), se derivo de la iniciativa de solucionar los problemas de la economía Brasileña. Entre 1956 - 1960 se instauró el programa de metas, que se constituyo en un plan de 30 metas para ser alcanzadas en el quinquenio. 1958 -1959 programa de estabilización monetaria, Planeación de la administración del gobierno de Juscelino Kubitschek, creación del SUDENE (superintendencia del desarrollo del nordeste en 1959). (Lanni, 1971, 131 y Almeida 1966)
	<b>1960 -1970</b>	Plan Trienal de desarrollo económico y social 1953 – 1965, (Leiva, 2012, 19), y Programa de acción económica del Gobierno 1964 - 1966, lograr la contención del proceso inflacionario, crisis brasileña 1961 - 1964, incorporación de algunos lineamientos que se preconizaban en la Carta de Punta del Este, Se crea el Programa de Acción Económica del Gobierno 1964 -1966 (PAEG), Golpe militar de 1964, se presenta el desarrollismo autoritario (Giacomoni J. y Pagnussat J., 2006)
	<b>1970 - 1980</b>	Entre 1968 - 1970 se presenta el programa estratégico de desarrollo (PED) que tenía como política un crecimiento acelerado y auto-sostenido, también se presenta la reanudación de la planificación del desarrollo, se incluye en el periodo 1967 - 1976 el Plan Decenal de Desarrollo, consistía en estudios sectoriales y un modelo macroeconómico. También en este periodo se destaca la creación del Programa Nacional de Integración (PIN), Se establece a los planes nacionales de desarrollo uno (PND I) en 1971 con vigencia 1972 - 1974 con el objetivo de generar más empleo y reducir la inflación, enfatizaron en la vivienda, la industria y las áreas rurales (Estrategia de milagro económico), como la estrategia utilizada en el PND I fue Exitosa se replico en un PND II entre 1975 - 1979 como elementos importantes dentro del proceso de planificación se dieron fuerte auge a la industria y a la petroquímica, integro los procesos de polos de desarrollo, se dio el desarrollo de áreas integradas (Noreste Polo nordeste, Polo Amazonía, programa de desarrollo de sabanas . (Almeida, 1966).

Fuente: Elaboración propia.

## **Crisis de la planificación en Brasil periodo 1980 – 1990.**

La crisis económica que afecto a Latinoamérica también influyo en Brasil y se le conoce como la crisis de la década del ochenta, que genero una gran cantidad de programas de ajuste económico direccionadas por prioridades y políticas internacionales, dando como resultado el incremento de la deuda externa adquirida, estas políticas se direccionaron al manejo de pactos fiscales y refinanciamiento de la deuda adquirida, viéndose en la obligación de implementar planes inmediatos y de corto plazo, dejando de lado a la planificación o convirtiéndola en un elemento meramente económico y no de dirección es por ello que en gran parte de los países se implementaron políticas agresivas que acentuaron y repercutieron en la crisis social.

Estos acontecimientos repercutieron substancialmente en el modelo de desarrollo del país, afectando las políticas de el estado bienestar, repercutiendo en la sociedad y en el gremio empresarial del estado, llevando a la búsqueda de la estabilización financiera y delineando programas de ajuste estructural como instrumentos de planificación a corto plazo, que tendrían como objetivo la desregulación y liberación del comercio bajo las medidas económicas trazadas en el Consenso de Washington y que estaría regida bajo diez directrices a aplicar a la planificación y el desarrollo y que influirían en la política económica de los países, se debía tener como criterios (Williamson J. 1990):

- a. Los déficits fiscales: la disciplina fiscal debe ser una prioridad y es una medida que ha venido aplicando el Fondo Monetario Internacional (FMI) para el saneamiento fiscal, a fin de restablecer el equilibrio presupuestario.

- b. Prioridades en el gasto público, cuando el déficit fiscal sobrepasa los límites del gasto y necesita ser cortado, para ello se prioriza el aumento de ingresos y se reducen los gastos.
- c. Implementar políticas de reforma tributaria, aumentando los ingresos fiscales y disminuyendo el gasto público.
- d. Tasas de interés, deben estar regidas por el mercado.
- e. El tipo de cambio, debe estar regido por la fuerza de mercado y bajo criterios macroeconómicos, que permita competitividad y que en cierta medida determine la liberalización de flujos internacionales.
- f. La política Comercial, orientada hacia el exterior liberando las importaciones, con precios competitivos que induzcan a las exportaciones.
- g. Inversión extranjera directa, puede ayudar a propiciar la inversión, generar habilidades y conocimientos para la producción de mercado nacional o incrementando las exportaciones.
- h. La privatización de empresas públicas que se consideraban generadoras de gasto excesivo.
- i. Desregulación, como forma de promover la competencia en los mercados.
- j. Derechos de propiedad, es un elemento fundamental para que el sistema capitalista funcione y en América latina muy poco aplicados.

Estas diez directrices se debían tener en cuenta en la realización de la planificación y construir el modelo de desarrollo debiendo ser implementado en los programas y planes nacionales, a raíz de esto Brasil implemento sus distintos planes en los años posteriores a 1980.

Con el Plan Nacional de Desarrollo III periodo 1980 – 1984, se inicia esta década incorporando algunos cambios derivados de la fluctuante economía, este plan tenía el principio

de estabilizar la situación económica en la que se encontraba el país, este plan se realizó en 1979 en plena recesión económica que estaba afectando a la economía latinoamericana y específicamente a Brasil, y se realizó para el Gobierno, bajo la dirección del ministerio de hacienda a cargo de Delfim Netto que pocas expectativas tenía al aplicar elementos de planificación para el desarrollo del país. Este plan se enmarcó dentro del corto plazo y tendía a generar una salida a la crisis basado en políticas económicas direccionadas desde el exterior.

Se direccionó a trabajar sobre los sectores de la agricultura, industria y nuevas fuentes energéticas, en menor medida énfasis sobre la construcción de una sociedad desarrollada, libre, equilibrada y estable. Entre los objetivos que se establecieron en este plan se encuentran:

- Mejorar gradualmente los ingresos y el empleo.
- Mejorar las condiciones de vida de la población que están en un nivel de pobreza, elevando su bienestar y su poder adquisitivo.
- Reducir las disparidades regionales.
- Frenar los problemas de inflación.
- Reducir el déficit fiscal que permita generar mejores ingresos y controlar la deuda externa.
- Desarrollar el sector energético del país.
- Mejorar las instituciones políticas.

Al respecto Oliveira Matos, Patricia. (2002), citando a López (1990), Bresser Pereira (1998) y Holland (1983), establece que el cumplimiento de estos objetivos estuvo limitado a la decisión de los dirigentes de turno y se tomó este plan como un documento de intenciones

realizado para cumplir un requisito legal del ministerio, por lo tanto el plan no se aplicó en su totalidad, siendo este un momento en el cual la planificación deja de tener importancia y marcado por la renuncia del ministro de SEPLAN Reis Velloso quien era defensor de la planificación, imponiéndose los programas a corto plazo y forzando hacia el endeudamiento del país por imposiciones crediticias, abriendo mercados y generando la privatización de sectores públicos.

Estas medidas expuestas se denominaron un ajuste voluntario el cual trató de equilibrar la balanza comercial y reducir la tasa de inflación aplicando una economía de contención basada en las restricciones y un mayor aporte público contribuyente, aunque este hecho no resolvió el problema en la economía del país ya que se necesitó un mayor aporte de moneda extranjera y empréstitos determinando un cambio en la dinámica del bienestar social y apareciendo la pobreza y la desigualdad social.

El Plan Nacional de Desarrollo de la Nueva República 1986 – 1989, (Plan Cruzado), se presentó con la fórmula de reestructuración de la moneda brasileña debido a la insostenible inflación para ello se necesitaron varios acuerdos para salir del problema de endeudamiento y déficit fiscal en que estaba sumido el país para lo cual se tuvieron que seguir las medidas planteadas por el Fondo Monetario Internacional, centrándose en políticas de crecimiento y sus componentes anti-inflacionarios, las tasas de crecimiento no presentaron gran mejoría y mantuvieron la media de la tendencia de la década anterior.

Con el establecimiento de la nueva república en 1985 a pesar de la grave situación de endeudamiento imperante, el ajuste fiscal que se realizó entre 1981 – 1983 logra recuperar medianamente la economía del país, sin embargo esta recuperación no fue significativa y notable por lo tanto se tenía que intervenir nuevamente la economía nacional, para ello fue necesario implementar nuevos planes que le permitieran salir de la crisis, dentro de la implementación del plan nacional de desarrollo de la nueva república se implementaron una serie de medidas económicas bajo el decreto Ley No. 2283 de febrero 27 de 1986, se denominó el Plan Cruzado, bajo el gobierno de José Sarney como Presidente de la República de Brasil, Dilson Funaro quien dirigía el Ministerio de Hacienda y Joao Sayad quien fue Ministro de Planeación, el documento del plan fue publicado por la Secretaría de Estado de planeamiento y Desarrollo Económico (SEPLAN), este plan se determinó como de “shock heterodoxo ya que interviene en la fijación de precios, salarios y tipo de cambio junto con la remonetización de la economía” (Lagos L. y Galetovic A. 1989, p. 222), se establecieron las siguientes prioridades:

- congelación de los precios de los bienes y servicios.
- Congelación del tipo de cambio durante un año.
- Cambio monetario cruceiro por el cruzado.
- Congelación de los salarios.
- Creación de un seguro de desempleo para los despedidos sin justa causa.
- Como metas se enfatizaba en:
  - Reducir el déficit fiscal e incrementar el crecimiento económico.
  - Combatir la pobreza, la desigualdad y el desempleo
  - Incrementar los servicios de salud, educación
  - Dar mayor cubrimiento en vivienda, saneamiento básico, seguridad y bienestar social.

- Hacer más efectiva la justicia y seguridad pública.

En cuanto al modelo institucional y publico el plan implemento una reestructuración del aparato estatal a través de medidas que van desde la privatización de empresas estatales e incorporar una reforma administrativa. Se puede establecer que este plan se convirtió en un documento aplicado a la economía con la adopción de medidas de corto plazo, lo cual genero que el desarrollo en una perspectiva más amplia quedara relegado a las soluciones inmediatas sin prever procesos a largo plazo y continuación.

La forma en que se aplico el plan provoco comportamientos especulativos de todo tipo lo cual genero en pocos meses un superávit comercial, por lo cual se tuvieron que abandonar estas medidas, lo que determino a acelerar la inflación, los beneficios obtenidos duraron poco aunque para esta época la pobreza disminuyo y aumento el consumo.

Para esta época hay un cambio de dirección en el Ministerio de Hacienda de Brasil, en mayo de 1987 se reemplazo al ministro Funaro Dilson por Luis Carlos Bresser Pereira, cambio obligado debido a que las tasas de inflación seguían en un aumento desfavorable para el país, para ello era necesario la implementación de un plan que contuviera medidas y ajustes necesarios para estabilizar la economía del país. En junio de 1987 se presenta el denominado Plan de Acción Gubernamental 1987 – 1991, (Plan Bresser y posteriormente el Plan Verão). El Plan Bresser pretendía controlar la inflación y reactivar la economía nacional y de las exportaciones, corregir los desequilibrios económicos derivados del plan anterior, aunque se

dejaron algunos elementos del plan Cruzado y combinando elementos económicos y de desarrollo social (ortodoxos y heterodoxos).

Según Guedes Ernesto y Rossi Carla (2008), este fue considerado un plan de emergencia, su propósito no era eliminar totalmente la inflación e inestabilidad económica, se concibió como un elemento de contención que permitiera un mínimo de control para evitar la hiperinflación, creando las condiciones necesarias para el control gubernamental de la economía y las condiciones necesarias para implementar un plan definitivo que permita mejorar el desarrollo social y el crecimiento del país.

El objetivo principal que se pretendía alcanzar era detener la aceleración de la inflación, para lo cual se establecieron varias medidas como la promoción de una mejoría en la economía reduciendo el déficit público, implementar una política monetaria y fiscal eficiente reduciendo las practicas monetarias especulativas en bienes de consumo duraderos, siendo necesario reducir el déficit publico de 6,7% al 3,5% en 1987.

El plan estaba direccionado hacia los sectores como el agroindustrial, a la industria y al comercio e insumos básicos de alta tecnología, para cumplir con el objetivo propuesto se plantearon las siguientes medidas:

- Congelación de los salarios durante tres meses.
- Congelación de precios durante tres meses.



- Devaluación monetaria y no congelar el tipo de cambio, manteniendo las minidevaluaciones diarias a un ritmo más lento.
- Congelación de rentas sin ningún tipo de compensación.
- Contratos financieros atipo variable y tasas fijas, se estimó una devaluación fija de 1,5% por mes.
- Creación de precios unitarios de referencia (URP), que fijen el salario de los tres meses siguientes a partir de una tasa fija.
- Se estableció una tabla de deflación (Tablita), que permitiría la corrección de las pérdidas inflacionarias de los contratos de inversiones financieras que tenían valor preestablecido, se creó mediante Decreto – Ley 2342/87. La tablita se aplicó durante los planes económicos Bresser y Collor II.

Lo que buscaba en sí este plan es el restablecimiento del equilibrio global de la economía del país, controlando el déficit público y los gastos, esto permitiría que los diferentes sectores de la economía se recuperen restableciendo los niveles micro y macroeconómico, Bresser (1988). Aunque el Plan Bresser destinó medidas a reducir el déficit público, en el contexto político se le dio más trascendencia a la ampliación del mandato del presidente a cinco años, buscando apoyo en el congreso, impidiendo de alguna manera tomar medidas necesarias para equilibrar los ingresos y los gastos del sector público. Este año estuvo marcado por el aumento del gasto en burocracia, aumento de las transferencias a estados y municipios y un índice alto en los subsidios a las empresas estatales, resultando un déficit fiscal en aumento, alcanzando una tasa de inflación para diciembre del año 1987 de un 14,14%, que determinó la salida Bresser Pereira del Ministerio de Hacienda (Guedes y Rossi, 2008, p. 7).

A la salida del Ministerio de Hacienda de Bresser, asume el cargo Mailson da Nóbrega para el año 1988, emprendiendo una política económica que se conoció como “política del frijol con arroz”, que se trato de una política gradual y poco intervencionista, que pretendía mantener la tasa de inflación estable, se considero un política anti-inflacionaria, aunque no pudo reducir la inflación la cual alcanzo 28,79%, fracasando las metas propuestas entre ellas el ajuste fiscal, aumento de la carga tributaria, reducción del gasto que ascendía al 1,3% del PIB, lo que origino trasladar esa carga hacia los contribuyentes privilegiando el sistema fiscal y no en los empleados, reducción de privilegios fiscales, incentivos y subvenciones.

Fue necesario realizar un nuevo plan al que se le denomino el Plan Verano (o Plano Verão), se presenta como un documento derivado de una medida provisoria No. 32 del 15 de enero de 1989 y después promulgada como Ley 7730 de 1989, el plan se considera de corte mixto, el cual mezcla características ortodoxas y heterodoxas, en la parte ortodoxa, se destina a estabilizar la demanda agregada a través de la reducción del gasto público y aumentando las tasas de interés, contribuyendo a evitar el escape de activos financieros, se adoptaron como medidas el congelamiento de precios para los bienes y activos reales.

La aplicación heterodoxa del plan, determino la des-indexación de la economía, para ello se tomaron las siguientes medidas:

- a. Congelación de precios indefinidamente, en los niveles que estaba en el inicio del plan, evitando los problemas de diferencia de precios que ocurría en la aplicación plan cruzado.

- b. Cambio en las fechas, que permitan determinar el cálculo de índices de precios utilizados para medir la tasa oficial de inflación, evitando que los aumentos anteriores a la aplicación del plan contaminen el nuevo índice.

Estos sucesos determinaron en una segunda reforma monetaria en el país en el Gobierno de Sarney, medidas que permitieron contener temporal mente la inflación e incremento en cierto nivel los salarios reales, sin embargo “a finales de 1988, la vuelta de la hiperinflación había devastado el poder adquisitivo de los trabajadores, la economía estaba en crisis y abundaban las acusaciones de corrupción del gobierno” (Petras, 2000, p. 165), los cambios poco efecto surtieron para controlar la inflación, lo que incentivo a las protestas de los trabajadores y la sociedad como consecuencia de la aplicación de políticas económicas derivadas del inicio de la apertura económica y tratados de libre mercado, políticas que incidieron en la privatización y en algunos casos el cierre de empresas y oficinas estatales.

El conjunto de prioridades de este plan se direccionaron a la eliminación de desequilibrios sociales, el desarrollo tecnológico y formación del recurso humano, aunque se constituyo como un documento constituido por programas sectoriales de desarrollo, la mayor parte se dedico al manejo de la solución en vía de mejorar la economía del país derivado del mercado interno y expansión de las exportaciones.

Según Oliveira (2002, p. 74) Los objetivos estaban relacionados a:

- a. La generación de empleos con tasas que permitan atender a la mayor cantidad de trabajadores de la población económicamente activa en caso de desempleados.

- b. Eficacia en los programas donde se requiera el gasto público, principalmente en infraestructura social, en sectores como la salud y saneamiento básico.
- c. Conservar los salarios reales de los trabajadores en concordancia con aumentos reales para las clases más bajas de los asalariados.
- d. Posibilidad de acceso a los medios del progreso y el desarrollo de los sectores más desfavorecidos de la población.

Se intentaba implementar una política de inversión en polos de desarrollo que demuestren la viabilidad de invertir en áreas de la economía brasileña, articulándose inter – regionalmente los gastos públicos para potencializar los beneficios de la política regional y compatibilizar los programas territoriales con las metas sectoriales y sociales. Aunque en el documento se dejaron plasmadas las más buenas intenciones de direccionar la planificación, la situación económica del país fue un impedimento para que se aplicara en su totalidad lo planteado y se direcciono a recuperar la economía, reducir la inflación y crear un ambiente mejorado para la macroeconomía. En el tabla 11 se hace una síntesis de los hechos más representativos en materia de planificación en el periodo 1980 - 1990 llegando a identificar algunas características y objetivos que perseguían los planes.

Tabla 11 Periodos y características en la crisis de la planificación en Brasil periodo 1980 – 1990

PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BRASIL)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Crisis de la planificación	1980 - 1990	Con la crisis externa del petróleo Brasil le apuesta a este problema incorporando su plan nacional de desarrollo III entre 1980 - 1984, el objetivo de este plan fue equilibrar las cuentas externas, aunque también intervino en mantener un crecimiento, mejorar la distribución de ingresos, reducir las disparidades regionales, desarrollar el sector energía, contener la inflación. Se presentan los planes de estabilización, los planes de desarrollo que se venían presentando quedan en segundo plano se preparan como requisito legal y se da paso a los programas de estabilización y desequilibrio que existía en la balanza de pagos.
		En 1985 estos planes se hacen para frenar el proceso de inflación agudo presente en el país. Desde el periodo de 1980 - 1985 se aplicaron varios planes denominados Plan Delfim I, Trato de ajustar el tipo de cambio nominal de acuerdo a la inflación que presentaba el país, El Plan Delfim II, teniendo el mismo estilo del anterior, fue un programa de ajuste con intervención del Fondo Monetario Internacional, la medida tomada fueron disminución del gasto y aumento de los impuestos, disminución de los subsidios agropecuarios, activando políticas monetarias contractivas.
		En 1982 se firma un nuevo plan de ajuste (Plan Delfim III) y se firma un acuerdo con el FMI que incluía un programa de estabilización, a estos planes se los conoce como Planes ortodoxos los cuales integraban medidas como la reducción de subsidios e incremento de impuestos indirectos.
		En 1985 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo de la Nueva República, se enfatizo en el congelamiento de precios, lo cual influyo en una baja inflación. Para el año 1986 se implementa el Plan Cruzado, plan que fracasó ya que provoco un alto déficit fiscal, a la finalización del año 1986 se dan un nuevo paquete de medidas donde se incorpora un incremento en los impuestos.
		En 1987 se implementa el Plan Bresser, que pretendía reducir la inflación para lograr la estabilización definitiva. En 1988 se presento el Plan arroz con frijoles que fue un intento de ajuste de la tasa de inflación,
		En 1989 se presenta el plan verano, que imponía medidas como el congelamiento de salarios e incremento en el precio de combustibles y transporte. (Marongiu, 2007)

Fuente: Elaboración propia.

### Retomando el nuevo rumbo de la planificación Brasil 1990 – 2016.

Este periodo fue el de los grandes cambios en materia de planificación y la entrada en vigencia de acuerdos internacionales que se llevaron a efecto para sobrellevar la crisis económica y de endeudamiento que sufrían los países latinoamericanos, no siendo ajeno este problema para Brasil y que en alguna forma estaba afectando al desarrollo de la economía del país y que recaía directamente en la sociedad, para ello se establecieron unos nuevos parámetros

de préstamos y cánones de endeudamiento y cumplir las nuevas exigencias de los tratados internacionales y así establecer orden en las finanzas del país, partiendo de reformas políticas y cumpliendo las condiciones derivadas de compromisos internacionales y tratados económicos.

La planificación del país se rigió bajo los lineamientos que se derivaron del Conceso de Washington El Consenso de Washington se asocia a un documento que surgió en 1989 donde participaron altos cargos de la administración, como el Washington tecnocrático de la instituciones financieras internacionales, las agencias de gobierno norteamericano, el Consejo de la Reserva Federal y los grupos de expertos, para implementar una política económica derivada de un modelo estable, abierto y libre de mercado entre los países industrializados y los países en vía de desarrollo de América Latina, orientando a los gobiernos bajo la tutela de las entidades como lo es el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se trataba de encontrar soluciones al problema de la deuda externa que se volvió algo interminable para algunos países por la elevada cuantía e intereses, al tiempo, también se requería que se propiciara en los gobiernos un ambiente de transparencia y estabilidad económica (Casilda, 2004), donde se determina que el crecimiento económico y el desarrollo del país están asociados al comercio libre, mercado de capitales libre, y desregulación de las inversiones, para lo cual se haría efectivo este proceso a partir de mejorar las instituciones públicas y la formulación de las políticas gubernamentales, elevando la eficacia y la calidad de la gestión estatal.

Se tomo de base la aplicación de los modelos ‘doctrinario y pragmático’, “lo doctrinario plantea un conjunto reducido de reformas institucionales orientadas a mejorar la eficacia de las

recomendaciones en el consenso, lo pragmático parte de la necesidad de aplicación de regulación estatal en terrenos en los que el mercado no basta para proveer desarrollo” (Vilas C. 2000, p. 7 – 8). Es así que se señala a las instituciones las que deben encaminar el desarrollo de un estado colocando en práctica los hechos y compromisos sociales y económicos regidos por directrices emanadas de la constitución, las leyes, los reglamentos, los contratos, procedimientos internos y direccionados por valores y normas de forma que al aplicarlas sean eficientes, con reglas claras, coherentes, predecibles, creíbles y aplicables a todos los niveles, proceso que se traduce a un proceso de planificación regional y local ajustado a las circunstancias cambiantes de la política monetaria y económica global teniendo en cuenta los cambios tecnológicos, las preferencias de la sociedad, los factores externos e innovaciones institucionales en otros lugares

En si se entiende que el Consenso de Washington fueron unas propuestas alternativas y recomendaciones para los países latinoamericanos, donde se prevén unas tareas o directrices las cuales deben ser incluidas en los planes nacionales de desarrollo para ser ajustados en pro del mejoramiento político – institucional, consideradas de tipo neoliberal, donde es necesario la apertura al mercado internacional, teniendo en cuenta políticas de regulación fiscal, fomentar la competencia, reducción del aparato estatal, y en menos escala aplica condicionamientos para el desarrollo de la educación y la tecnología.

Para esta época y cumplir con estos condicionamientos de la “concesión” se realizaron una serie de planes que derivaron en activar políticas que se debían aplicar a nivel federal, proceso estatal que tenía como fin superar la crisis económica, fiscal y financiera del país, encaminándolo al desarrollo económico y social.

El Plan Brasil Nuevo denominado Plan Collor I y II, periodo 1990 – 1991, trato de combinar el proceso de estabilización con reformas estructurales, adoptando medidas como el congelamiento de precios la confiscación del 80% de los depósitos del sector financiero y privado y las restricciones salariales, dado que las políticas de estabilización precedidas por planes en años anteriores habían fracasado especialmente la utilización de shocks heterodoxos del gobierno de Sarney, el plan Collor se realizo bajo el rigor político, académico y económico y el fin era implementar una reforma monetaria que permitiera sanear el situado fiscal y dar solvencia economía a ciertos sectores del país.

El Plan Collor I y II se redujo a una reforma tributaria que mas que incentivar un proceso de cambio y desarrollo derivo en una nueva reforma económica que determino un incremento en la situación inflacionaria del país la cual se evidencio en una tasa inflacionaria del 3% al mes alcanzando un 20% en seis meses, lo cual era insostenible y provoco el establecimiento de un nuevo plan Collor 2 en 1991, hechos que surtieron pocos efectos, los indicadores económicos demostraban que entre 1990 y 1994 las tasas inflacionarias se mantenían y la reducción era mínima y aumentaba la tasa de desempleo que para los años 90 estaba en u 4.31% y en 1994 alcanzó los 5.1%, (De Almeida, 2007).

Aunque se plantearon varios objetivos económicos no permitieron llegar a una reforma estructural que permita superar la inflación, proceso que determino volver a la moneda nacional (Cruzeiro) e inicio un proceso de mercados libre a nivel internacional y la privatización de la industria nacional, el desarrollo se preveía con la austeridad y la poca intervención del estado, como resultado abarato los precios de productos industriales, determino el incremento de la



entrada del mercado internacional. El plan color 2 se convirtió en más de los mismos procesos realizados anteriormente que no redujeron la inflación, proceso que condujo al cambio de varios ministros de la cartera de economía del país.

En 1991 se reemplaza el ministro de finanzas asumiendo el cargo por el economista Marcelo Marques Moreira, presentando su plan de salvamiento económico y pago de la deuda externa debido a su reactivación, se relaciono directamente con el aumento gradual de tasas de intereses altos y una política fiscal direccionada al desmonte de beneficios del estado hacia la industria y al comercio interno, se tiende a una liberación de precios y competencia proceso que mantuvo los niveles de hiperinflación, plan que duraría al termino del mandato de la presidencia de Collor debido a las acusaciones que realizo el congreso por corrupción y tráfico de influencias el 28 de septiembre de 1992. (Carvalho, C. E. 2003).

El plan tenía fuertes raíces en la reflexión política económica brasileña y la experiencia del tiempo. La forma de implementar liquidez monetaria es similar a las medidas adoptadas en docenas de eventos anteriores en el siglo XX en diferentes regiones. Siendo un proceso común y continuo, sin embargo, el resultado de demasiados objetivos dispares y problemas condujeron a una obsolescencia del plan (Carvalho, C. E. 2006).

El Plan Real 1994 – 1998 o plan de acción inmediata permitió estabilizar la economía del país y retomar la planificación gubernamental del país y afrontar proceso como el ordenamientos económico y espacial del país derivados de un proceso de integración y desarrollo, vinculando proyectos estratégicos como transportes, telecomunicaciones y nuevas tecnologías, (De Almeida, 2007).

Procesos que se establecieron en etapas “la primera al crearse un fondo social de emergencia que se utilizaría sin restricciones y ascendía al 20% de los ingresos, que estaba destinados a áreas específicas, en una segunda etapa se adopta la unidad real de valor (URV), que determinó estabilizar variación de precios y salarios, frenando la inflación, en una tercera etapa al establecerse un sistema real de valor como unidad de referencia en junio de 1994 se adopta la nueva moneda el real que se convirtió en unidad de cuenta y medio de intercambio monetario en la economía brasileña. (Baumann, R. y Mussi, C. 1999).

Esta recesión produjo apertura económica y libre comercio, intensificó la privatización y venta de empresas públicas, lo que favoreció la inversión extranjera “El ambiente de mayor estabilidad macroeconómica, en un contexto de mayor apertura a los productos importados que compiten con los nacionales y la intensificación del proceso de venta de empresas públicas, ha estimulado una recuperación del nivel de inversiones. En términos agregados, la formación bruta de capital pasó de un 14% del PIB en 1993 a poco menos de 18% en 1998, por lo que se ha revertido la trayectoria observada en la década anterior”, (Baumann R. y Mussi C. 1999, p. 16).

Plan real en efecto constituyó un elemento significativo de la planificación económica que determinó una transformación del proceso productivo a una apertura del libre comercio, pero que otros sectores se estancaron debido a los desincentivos económicos.

El Plan Plurianual 2000 - 2003 denominado avanza Brasil, este plan se realizó a partir de la recesión que había tenido el país en años anteriores y la poca efectividad de los planes, se procedió en el año 1999 a realizar un plan con una visión en identificar problemas, oportunidades

y restricciones al desarrollo que permitieran orientar unos ejes temáticos y de abordaje donde se integra a la consulta y a la participación social y los entes del gobierno local del país.

El plan determina que hay varios sectores que se debe colocar énfasis como “el crecimiento sostenido manteniendo la estabilidad económica; el desarrollo económico y social con respeto al medio ambiente, la justicia social y la democracia; y la inversión masiva tanto en infraestructura económica como en las áreas sociales, asegurando al mismo tiempo que las inversiones se orienten a la generación de empleo e ingreso de la población” (Banco Interamericano de Desarrollo – BID. 2000). El plan determina unos pilares del desarrollo establecidos en:

- a. Aumentar la competitividad
- b. Mejorar las condiciones de vida de la sociedad brasilera.
- c. La descentralización de los procesos de gestión y decisiones del estado nacional a entes locales.
- d. Protección del medio ambiente.
- e. Integración Regional (desarrollo y oportunidades regionales).
- f. Contribuir con el desarrollo social (“Brasil más justo”).
- g. Desarrollo de la infraestructura económica (“Brasil más fuerte”),
- h. Desarrollo de las tecnologías de la información y el conocimiento (“Brasil más competitivo”).
- i. Permitir un desarrollo sustentable para la protección del medio ambiente (“Brasil preservado”).

El objetivo de plan plurianual 2000 – 2003 (PPA), era principalmente proveer la integración y propiciar el desarrollo con el hecho de establecer actividades prioritarias, integradas a una gestión moderna y ágil, es por ello que estaba constituido por 365 programas que se encontraba agrupando recursos de ordenación del territorio y uniendo las dependencias del ejecutivo, legislativo y judicial, (Little P. E. 2003).

Plan Plurianual 2004 - 2007 denominado avanza Brasil bajo el Gobierno de Lula Da Silva, este plan integra procesos de participación e inclusión social y de los diferentes sectores donde se integran la planificación económica y social y se hace un reiterado énfasis en la participación, de acuerdo a estos procesos el “Plan Plurianual 2004-2007 fue fruto de la participación tanto de la sociedad civil como de las distintas esferas del gobierno. Se realizaron foros de participación social en 26 estados y en el distrito federal, con la presencia de más de 4700 personas, representando a 2170 entidades de la sociedad brasileña” (Ortegón Edgar y Pacheco Juan F. 2005, p. 40). El Plan integra cinco dimensiones para su puesta en marcha y ejecución:

- a) Dimensión social: Tiene por objetivo la inclusión social, la redistribución de la renta y la priorización de los sectores más vulnerables.
- b) Dimensión económica: Tiene por objetivo promover el crecimiento del ingreso y la ampliación del empleo en calidad y cantidad.
- c) Dimensión regional: Tiene por objetivo impulsar una política de desarrollo regional y el fortalecimiento de la planificación territorial en el sector público.

- d) Dimensión ambiental: Su objetivo está dirigido a alcanzar una mayor justicia social e integra el derecho a un ambiente saludable.
- e) Dimensión democrática: Tiene por objetivo el fortalecimiento de la ciudadanía y la garantía de los derechos humanos (políticos, sociales y civiles) y la transparencia del sector público.

Las anteriores dimensiones están encaminadas a propiciar un desarrollo tanto económico como social y determinan una gestión pública, una gestión de políticas sociales y una gestión de programas y acciones derivados de cada uno de los sectores, encaminados a una política transparente integrada un programa de seguimiento y evaluación, este procesos esta unido a un presupuesto anual para su ejecución y reglamentado sobre una base normativa.

El Plan de desarrollo con inclusión social y educación de calidad 2008 – 2011, este está ligado a la continuación del proceso anterior y se determina como un plan plurianual para ejecutarse entre el 2008 - 2011 (Plan Plurianual 2008-2011), articulando principios y políticas públicas para el alcance de los objetivos del gobierno nacional como una estrategia de largo plazo promoviendo el desarrollo con inclusión social y educación con calidad. También se guía por los compromisos de estabilizar la economía del país, exclusión de la pobreza, ordenar el territorio económica y socialmente, fortalece la democracia, respeto por los derechos humanos y promover el desarrollo sustentable del país.

El Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão determina que la estrategia de desarrollo en el Plan Plurianual 2008 – 2011 está encaminada bajo los siguientes procesos:

- a) Definir políticas públicas para el crecimiento y el fomento de la distribución El ingreso;

- b) Elevar la calidad de la educación
- c) Generar un aumento en la productividad y competitividad de los sectores
- d) Expansión del mercado del consumo masivo
- e) Uso sostenible de los recursos naturales
- f) Mejorar la infraestructura, incluyendo urbana (especialmente en las regiones Metropolitanas);
- g) Reducir las desigualdades regionales
- h) Fortalecimiento de la democracia y la seguridad ciudadana.

Con el fortalecimiento de estas políticas se quiere alcanzar la estabilidad económica y el desarrollo social, ampliando la capacidad empresarial y la capacidad de consumo que permita la productividad y la competitividad empresarial, promoviendo el crecimiento con inclusión social, derivado del consumo en la base popular y aumentar la renta para las bases trabajadoras y las empresas.

Preservar el medio ambiente como fuente elemental que permite el desarrollo del país, conservando mejorando y restaurando los patrimonios naturales existentes y un uso adecuado de los recursos naturales existentes unido a un proceso de uso y manejo adecuado de los mismos, a partir de “combinar crecimiento económico y desarrollo social con el uso sostenible de los recursos naturales. Siguiendo los principios del desarrollo sostenible, transversalidad, participación y control social” (Secretaría de Planeamiento e Inversiones Estratégicas - SPI/MP 2007, p. 12).

Generar equilibrio regional estableciendo prioridades para el bienestar la producción y el consumo en la población, mejorando la calidad de la educación, la salud, saneamiento básico, la vivienda, teniendo en cuenta la regionalización estadual del país tanto en el área norte como en el sur, por ello en la dimensión territorial la planificación promueve:

- a) La superación de las desigualdades sociales y regionales;
- b) El fortalecimiento de la cohesión social y la unidad territorial;
- c) El potencial para el desarrollo sostenible de las diferentes regiones;
- d) La mejora de la innovación y la diversidad cultural y étnica de la población;
- e) El uso sostenible de los recursos naturales;
- f) El apoyo a la integración y el apoyo de América del Sur para la inserción competitiva autónoma en el mundo globalizado.

El plan plurianual integra además un plan de desarrollo de educación derivado de una serie de alternativas y procesos que propician la mejora de la educación básica, media y superior a través de inversiones, vinculando a los entes de formulación de forma directa o indirecta en consecuencia están los padres, estudiantes, maestros y administradores en las iniciativas, que permitan buscar el éxito y la permanencia del estudiante en los centros de formación. También se incorpora un programa de aceleración del crecimiento potencializando los sectores del transporte, la energía, el agua, el saneamiento y la vivienda, así como varias medidas para estimular el desarrollo económico, los incentivos de crédito y financiación, mejorar el ambiente de inversión, reducción de impuestos y medidas a largo fiscales plazo.

Según la Secretaria de Planeamiento e Inversiones Estratégicas - SPI/MP (2007, p. 30) en materia de medio ambiente se determinan regulaciones y medidas de manejo ambiental para la utilización sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento de áreas estratégicas a través de las instituciones encargadas para tal fin como son la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia (SUDAM) y la Superintendencia de Desarrollo del Noreste (SUDENE) generando las siguientes medidas:

- a) la propuesta de reglamento del artículo 23 de la Constitución, en relación con la definición de responsabilidades ambientales
- b) La creación del marco legal de las agencias reguladoras;
- c) La Ley de Gas Natural;
- d) La reestructuración del Sistema Brasileño de Defensa de la Competencia (SBDC).

Con respecto al sistema tributario se actualizó y se implementaron medidas que permitan el desarrollo en este sentido se incorporaron programas para la aceleración del crecimiento (PAC), donde se incluyen medidas para favorecer la tributación en ciertos sectores y la exoneración de impuestos a las inversiones en infraestructura y construcción, para fomentar el incremento de la inversión privada, crear incentivos para el desarrollo tecnológico y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas microempresas.

Se genera una dinámica comercial exterior para mantener un PIB en crecimiento (Tabla 12), para ello se proponen unas metas de crecimiento en los sectores de la Industria de un 4,8% en el 2008 a un 5,5% en el 2011, el sector agropecuario y de servicios, también implementa el



proceso de mantener e incrementar las importaciones proyectadas a un 7,41 % para el año 2011 y aumentar las exportaciones de bienes y servicios con tasas de incremento proyectadas para el año 2008 de un 1,14% a un 2,76% en el 2011.

Tabla 12 Previsiones de crecimiento real del PIB para el periodo 2008-2011, desde el punto de vista de la demanda y la producción (tasa% anual)

<b>Discriminación</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
PIB	5.0	5.0	5.0	5.0
Consumo das Familias	5.7	4.49	5.14	5
Consumo do Governo	3.5	3.5	3.5	3.5
Investimento	9.5	9.5	9.5	9.5
Exportação de Bens e Serviços	1.14	1.01	2.44	2.76
Importação de bens e serviços	7.84	7.17	7.43	7.41
Agropecuaria	5	4.5	4.5	4.5
Industria	4.8	5.2	5.4	5.5
Serviços	5.1	4.9	4.8	4.8

Fuente: *Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI/MP (2007)*

Este plan determina fortalecer el crecimiento sobre la base de la inversión y el consumo, derivado del resultado del aumento de las importaciones frente a la expansión de las demandas de capital y los bienes de consumo asociado a la estabilidad financiera del país, generando mayor mercado a nivel local y provocando una competencia de mercados extranjeros.

El Plan plurianual 2012-2015, denominado Plan más Brasil, comprende una serie de programas con objetivos desarrollarse en periodos de corto y largo plazo se pasa de una planificación económica y social a una planificación estratégica encaminadas bajo la ejecución de una serie de metas e iniciativas que permitan la implementación y desarrollo de proyectos a través de un proceso estratégico, táctico y operacional.

La preservación del modelo de desarrollo basado en el crecimiento sostenido con inclusión social presente en los anteriores planes se mantiene reiterando su aplicación en el

manejo de objetivos direccionados al crecimiento y la estabilidad macroeconómica, la expansión de las fuentes de financiación, mejora a largo plazo del sistema de impuestos, reducción de la desigualdad, erradicar la pobreza extrema y el fortalecimiento del mercado interno, el aumento la inversión, la expansión de la oferta y la eficiencia en las redes y la infraestructura, el uso las oportunidades para la producción petrolera y el fomento de la tecnología y la innovación.

El modelo del plan de desarrollo apunta a los siguientes ejes temáticos según Secretaria de Planeamiento e Inversiones Estratégicas - SPI/MP (2013, p. 15 - 16):

- En el modelo de desarrollo sostenible y distribución regional, que busca la igualdad social con la educación de calidad, producción de conocimiento, la innovación tecnológica y la sostenibilidad del medio ambiente.
- Se identifica como una nación democrática, soberana, propiciando la defensa de los derechos humanos, la libertad, la paz y el desarrollo en el mundo.

Los ejes temáticos se articula con una serie de desafíos o metas estructurantes que se despliegan en 11 Macrodesafíos:

1. Proyecto Nacional el desarrollo;
2. Erradicar la pobreza extrema;
3. La ciencia, la tecnología y la innovación;
4. El conocimiento, la educación y la cultura
5. Salud, bienestar y asistencia social;
6. La ciudadanía;

7. Infraestructura;
8. La democracia y la participación social;
9. La integridad y la soberanía nacional;
10. Seguridad Pública;
11. Gestión Pública.

Los Macrodesafíos se establecen a partir de una serie de políticas pública organizadas en 6 áreas estructurantes como son:

- Macroeconomía para el desarrollo;
- Sistema de protección social;
- Infraestructura;
- La producción con la sostenibilidad y la innovación;
- Inserción Internacional;
- Estado, el federalismo, la planificación y la gestión.

Tabla 13 Retomando el nuevo rumbo de la planificación en Brasil periodo 2012 – 2016.

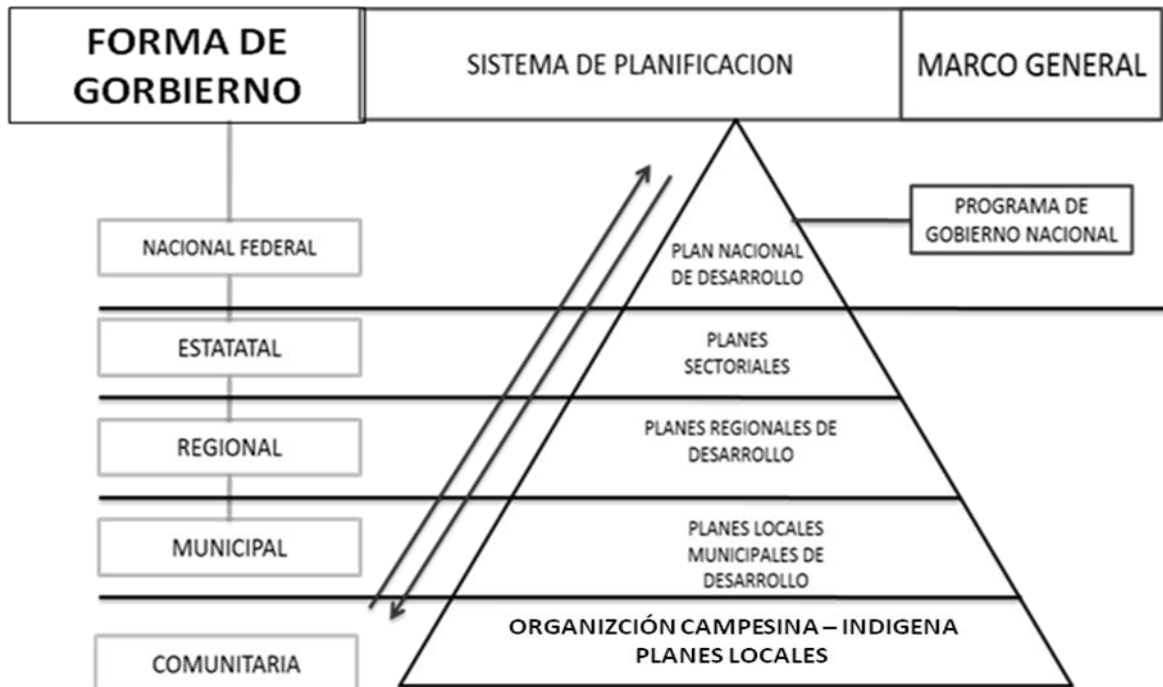
PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BRASIL)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Retomando el nuevo rumbo de la planificación	1990- 2000	<p>1990 – 1991, Planes Collor I y II. Denominado realmente Plan Brasil Nuevo, se planteo en dos etapas referido al cambio monetario y la segunda etapa se planteaba reducir el déficit fiscal.</p> <p>1992, Plan Marcílio. Este plan fue aprobado por el FMI, el cual tenía como medida reactivar el pago de la deuda externa suspendida antes de 1990, se caracterizo por implementar planes de estabilización.</p> <p>1994, Plan Real, incorpora un diagnostico neo estructuralista y monetarista del problema de la inflación, se implementa la estabilización de precios, ajuste fiscal, se aplican medidas traídas de modelos neoliberales, las cuales determinaron la apertura comercial y la privatización de empresas estatales, reformas en la seguridad social y las desregulación del mercado laboral, tuvo implicaciones sociales a causa del incremento de desempleo por el cierre de plantas relacionadas con industrias como autopartes y textiles (Marongiu, 2007).</p>
	2000 - 2016	<p>2000 Se presenta el Plan plurianual 2000 – 2003 Avanza Brasil, el plan consta de 365 programas con el objeto de generar la descentralización del desarrollo y la riqueza del país, hace énfasis en los sectores energía, transportes, telecomunicaciones, desarrollo social, medio ambiente, información, prestación de bienes y servicios, también se concentra en el contexto macroeconómico, reducción del gasto fiscal y consolidación de metas inflacionarias, además incorpora 50 proyectos estratégicos (MATOS, P. 2002, 99 – 101).</p> <p>2004 se presenta el plan plurianual PPA 2004 – 2007 y de presupuesto anual 2004, denominado Transversalidad de género y raza/etnia, donde se referenciaba a la inclusión social y reducción de las desigualdades sociales, capacidad de gestión de políticas públicas y sociales, capacitación de gestoras y gestores, agricultura familiar, educación, habitación,, salud y seguridad alimentaria, escenario de crecimiento económico, metas prioritarias, con sus objetivos y mega - objetivos (AGENDE, 2003; MPOG, 2008).</p> <p>2008 Se presenta el Plan de Desarrollo con inclusión social y educación de calidad 2008 – 2011, bajo la presidencia de Luís Inácio Lula da Silva.</p> <p>2013 Se presenta el plan plurianual 2012 – 2015, plan mas Brasil, mas desarrollo, mas igualdad, mas participación, se enfatiza en programas temáticos, los cuales corresponde a la economía nacional, la infraestructura, la participación social, el situado fiscal, la innovación, comercio exterior, servicios básicos y de salud, desarrollo productivo, desarrollo agropecuario, educación, transporte, colocándolos como grandes bloques a desarrollar, (MPOG, 2013)</p>

Fuente. *Elaboración propia*

Esta serie de procesos permite implementar una serie de medidas que determinan el desarrollo económico y social de la nación. En la tabla 13 se hace una síntesis de los hechos

más representativos en materia de planificación en el periodo 1990 - 2015 llegando a identificar algunas características y objetivos que perseguían los planes, en la figura 10 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Figura 10 Sistema de planificación del Brasil



Fuente: Elaboración propia

## PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN BOLIVIA

La adopción de los procesos de planificación en Bolivia es tardía así como sucedió en otros países latinoamericanos, este país a razón de los distintos procesos que se venían desencadenando a lo largo de la historia permitieron determinar una fase para mirar cómo se implantaron o los procesos de planificación. La situación de consolidación de los procesos de planificación con sus antecedentes se remontan a la época donde medianamente se consolida una

economía de mercado de intercambio en evolución pero que se mira interrumpida por los problemas internos y externos, procesos que han estado influenciados por entidades de orden extranjero y que han permitido consolidarse a nivel nacional.

Los diferentes aportes que se han consolidado en una política de planificación se ven reflejado en estos periodos de tiempo, para el caso de Bolivia tiene sus particularidades y similitud al resto de los países latinoamericanos ya que sus historias se encuentran, debido a sus caracterizaciones similares y situaciones que han llevado a desarrollarse de forma aproximada.

La influencia de los procesos económicos en la planificación no son ajenos al contexto de esta república y deviene de la planificación indicativa, normativa y económica la cual estaba en auge en países con modelo socialista inicialmente para luego pasar al modelo capitalista especialmente del modelo Norteamericano, al respecto la GTZ (2009, p. 19) define que “la idea de la Planificación tiene su influencia en la planeación económica general que se impulsó en la ex Unión Soviética hacia 1928 con el primer Plan Quinquenal. En el sistema capitalista, es después de la crisis de los años 30 que se comprendió que el denominado liberalismo salvaje podía conducir al colapso del sistema”. Este proceso indujo drásticamente a direccionar los medios de producción tanto en las formas de producir, comercializar y donde invertir.

Sin lugar a dudas la influencia fue notoria en los países en que se preveía un bajo o nulo desarrollo y por lo tanto su economía dependía de actividades extractivas de la minería las cuales se comercializaban con países extranjeros, a medida que pasa el tiempo los países entran en crisis

y sus economías se ven vulneradas y es necesario una nueva redirección aunque esto trae consigo mayor intervención y posteriormente la implementación de nuevas políticas que traigan consigo mayor desarrollo y aplicación hacia lo social.

Este proceso se evidencia en las etapas de aparición y consolidación de los procesos de planificación los cuales se identifican en distintos periodos de tiempo, permitiendo determinar cuáles son los momentos trascendentales de su aplicación y su aportación en la vida política y gubernamental del país y su consolidación en el desarrollo social y económico del mismo.

### **Inicios de los procesos de planificación en Bolivia periodo 1930 – 1980**

La cronología histórica del país nos remonta a determinar que en momentos anteriores a esta fecha (1930) el país se sometió a una inestabilidad política y económica debido a una combinación de golpes de estado los cuales direccionaron al país por la senda de la inestabilidad adjudicada a las dictaduras, ineludiblemente influyo en la economía y la forma de cómo concebir los procesos de desarrollo a este hecho se le suma el “estancamiento de la economía abierta y la nula incorporación del componente democrático”, que determinaban los modelos de dominación y dependencia que no permitían la construcción de nación incluyente y democrática, es por ello que se evidencia en esta época todavía una actitud racista, discriminatoria y de explotación hacia pueblos ancestrales como son los pueblos Quechuas y Aymaras que tenían un población importante dentro del contexto nacional, lo cual se conjugaba con el modelo de una economía pre-capitalista donde se manejaba una agricultura tradicional, proliferando el latifundismo, donde

la oligarquía hacia el manejo de los entes de poder sumado a las guerras surgidas por el dominio de territorios limítrofes, desencadenando crisis y atraso que postergo el desarrollo del país.

Es en esta medida nace la vida política y económica del país el cual lo lleva a replantearse las formas de manejar una economía que aportara el surgimiento del desarrollo teniendo presente ello se inicia el en el periodo 1930 – 1940 donde dadas varias coyunturas de corte político, económico y de organización del estado determinaron que el jaloneo de los procesos de orden económico nacional redunden en la minería y por otro la producción agrícola que proporcionaba un mercado local, aun se tenían ingresos y una economía básica con relativa estabilidad en un inicio no era lo suficiente mente solida para derivar en una economía plena del país, unido a esto, en esta época a nivel internacional se presentan crisis financieras e inestabilidad de los mercados lo cual hace que las economías de países suramericanos sufran las medidas de recesión adoptada las cuales limitaban y reducían la comercialización de productos, hay que sumarle las guerras internas que se mantuvieron por tiempo prolongado (Guerra del Chaco 1930 a 1935 aproximadamente) la cual obligo a canalizar recursos destinados al armamentismo militar.

Es así como se identifica “El conflicto limítrofe con Paraguay tenía que ver con una región despoblada cuyos límites establecidos después de la independencia, comenzaron a precisarse mediante tratados a partir de 1879. Se trata de un triángulo con el río Parapetí al norte, el río Pilcomayo al oeste y el río Paraguay al este, ambos cursos de agua hacen vértice en la capital paraguaya, Asunción. Tras cuatro intentos fallidos, Bolivia reivindicaba el territorio hasta el propio límite de Asunción y Paraguay hasta el río Parapetí- el tema quedó en litigio hasta



estallar primero en 1928 y luego en 1932 con el combate por la laguna Chuquisaca (Pitiantuta), que dio origen a la guerra en junio de 1932, también se reconoce la incorporación de proyectos que permiten la incorporación de infraestructura en el oriente del país como lo es la construcción del camino a Santa Cruz, y el plan Grether para la colonización agrícola” (Espinoza, J. 2014), la cual terminaría tres años después en 1935 cuando se firmo un acuerdo de cese al fuego y que más tarde se convertiría en un tratado de paz en 1938.

La intervención en la planificación del país ya se hacía latente debido a los distintos empréstitos solicitados a nivel internacional lo cual obligaba a generar un nuevo modelo de gastos y sanear el situado fiscal del país, es por este consecuente que se solicita la estructuración de un diagnóstico y la visión de unos programas que ayuden a determinar un nuevo rumbo en la políticas económicas y de desarrollo nacional que en cierta medida estarían direccionadas a la infraestructura viaria y a la modernización del parque bélico del ejército, esto se ve manifestado a través de la misión Kemmerer que permitió la creación de la banca en Bolivia y desarrollo los lineamientos que determinarían la fiscalización y el control de la administración gubernamental. Proceso que determina el inicio de la incorporación de procesos y elementos constitutivos de un manejo económico y que más tarde trascenderían a la incorporación de la planificación económica.

La guerra aunque dejó una sensación de derrota en el país, también dejó de cara a la nación la realidad nacional de diferenciación étnica y social es así como se distingue “una nueva conciencia en una sociedad que se confrontó por primera vez en el campo de batalla con la realidad de sus diferencias étnicas y sociales, la clase media estuvo cara a cara con la mayoría

Quechua Aymara que no sabía por qué y por quien peleaba. Simultáneamente, las corrientes de pensamiento europeas, marxismo y fascismo penetraban en la sensibilidad de una joven elite intelectual” (Espinoza, J. 2014). Que repercutiría en las decisiones y las formas de cómo concebir un estado.

Este hecho significativo determino en el ámbito político el nacimiento de los partidos “Obrero Revolucionario de tendencia radical trotskista en 1935, Falange socialista Bolivariana inspirada en el fascismo y la falange española, el partido de Izquierda Revolucionaria de inspiración Marxista Soviética en 1940 y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), en 1941 – 1942, este último se convertiría en el más importante del siglo XX” (Espinoza, J. 2014).

La planificación se hace efectiva en Bolivia con la aparición del Plan Bohan (1942) que determinaría el acercamiento y cooperación entre Bolivia y Estados Unidos, se concibió como una misión para hacer un balance para identificar la situación de carácter económico e infraestructural de Bolivia el cual se consolido en el “Informe de la misión económica de los Estados Unidos a Bolivia”, La Misión estaba integrada por: Merwin L. Bohan jefe de la Misión; Louis P. Blanchard secretario de la Misión y Lorna M. Steward, como apoyo del Departamento de Estado.; Rex A. Pixley, oficina del Coordinador de asuntos interamericanos; John Worcester y Ernest Oberbillig, Departamento de minas; B. H. Thibodcauz y Wilbur A. Harlan, Departamento de Agricultura; Harry Hart y Edwards Willis, Administración de caminos públicos. (Bohan, L. 1943); y estaba precedida por el Mr. Merwin L Bohan y el cual centro su diagnostico determinar cómo se encontraban ciertos sectores que aportaban a la economía nacional y se particularizó en la agricultura, las importaciones las exportaciones, la producción y el consumo, identifico los factores que afectan el desarrollo, transporte, población, investigación y educación, crédito,

irrigación y otros, también realizó un balance de la situación de hidrocarburos (petróleo) situación del industria, los recursos, la producción, estado de la minería y la metalurgia, infraestructura viaria y sugirió un plan de fomento, concibiéndose como un plan fundamentado en procesos económicos. La estructura del informe recalca que la ejecución del programa estaba sujeta a la situación del país que determinaba que:

- a) Bolivia no posee los recursos financieros necesarios para llevar a cabo un programa que implica programas específicos simultáneos en todas las regiones importantes del país, y si Bolivia se prestara los fondos para embarcarse en un programa tal, no podría pagarlos.
- b) Bolivia tiene suficientes recursos potenciales para llevar a cabo un programa, en diez o veinte años cambiara completamente su estructura económica y proporcionará unas condiciones de vida y bienestar más altos a todas las secciones importantes del país.
- c) Para ampliar este propósito es conveniente implementar un programa de etapa por etapa, es el único que ofrece real esperanza de buen éxito permanente, cada etapa constituyendo la base para la prosecución de la próxima.
- d) El esfuerzo debe ser concertado y los proyectos en los que se decida deben completarse de acuerdo a lo programado.
- e) Intereses nacionales antes que regionales deben determinar el ritmo y dirección del programa.
- f) El programa debe ser ampliamente financiado y auto-mantenido, ya que de otra manera se recurrirá a la industria minera para los fondos adicionales necesarios para completarlo o mantenerlo” (Bohan, L. M. 1943).

El proceso de planificación en este plan estaba direccionado a propiciar el uso de recurso y la tendencia a crear entidades de fomento, por lo tanto era necesaria la creación de corporaciones de fomento para cada uno de los sectores que dinamicen el proceso, los cuales estaban acompañados con montos de financiación para su respectivo funcionamiento, para ello se debían implementar corporaciones de fomento en agricultura, minería, comunicaciones, industria, comercio y otras.

La misión Bohan basada en un plan que se derivaba en un contenido programático por sectores se basaba en las teorías económicas y seguía la secuencia de la “visión keynesiana” (Leiva, L, 2010, p. 84), que determinaba mayor actuación sobre la producción y hacer más dinámica la economía del país a través de los sectores.

Las conclusiones a las que llego esta misión según la GTZ (2009), se referencian explícitamente a que el país no tenía la infraestructura, las telecomunicaciones ni la vialidad necesaria que le permitiera desarrollarse, también se determino que el país dependía de sus exportaciones de mineral las cuales correspondía a un 94% del mineral exportado y que de ese porcentaje aproximadamente el 80% correspondía al estaño, lo cual determinaba que la producción no era un renglón importante y servía solo para el mercado interno local en el país, es por ello que se hacía énfasis en propiciar la ocupación de otros territorios Bolivianos incidiendo en las migraciones internas, en la construcción de vías de comunicación, producción agrícola, explotación del petróleo.

Debido a la inestabilidad de un gobierno continuista en mando de las fuerzas armadas desato la crisis económica que propicio un golpe de estado transformado en rebelión popular del pueblo, los mineros de Milluni y carabineros de la policía, lo cual provoco que el movimiento nacionalista revolucionario (MNR) asumiera el poder del gobierno instalando como dirigentes a Paz y a Siles (Espinoza, J. 2014).

En la década de 1950 a 1960 suceden cambios que influirán en la estructura de los procesos de planificación, el Movimiento Nacionalista Revolucionario asume el poder del gobierno y se determinan hechos significativos en la vida nacional, en 1952 el sufragio universal implementado bajo la ley de sufragio y la nacionalización de las empresas extractoras de minerales, para 1953 se presenta la reforma agraria implementando la diversificación productiva, en 1955 se da la primera reforma educativa implementado bajo el código de educación Boliviana, también se implementa el desarrollo viario que permite la conexión e integración de ciudades y territorios como Cochabamba a Santa Cruz. GTZ (2009), considerando estas políticas de largo alcance que influyeran en el contexto nacional.

Se hace evidente que la forma de intervención del estado parte de un modelo capitalista donde las importaciones, el endeudamiento por préstamo para desarrollo de los proyectos y las formas de intervencionismo se hacen efectivas, siendo este el principio y la forma de moldear el desarrollo del país.

Para el año 1955 se presenta el Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional firmado por Walter Guevara Arce, el plan estaba dirigido a los Estados

Unidos y a los militantes del MNR donde se determinaba que era necesario una evaluación de cómo se encontraba la nación tanto en aspectos económicos y manejo de los recursos que tenía el país, esto se contrasta en un fragmento del documento de Sandoval (2003) citando a Guevara (1955) donde se determina que se debe:

*“Presentar al gobierno de los Estados Unidos de América el panorama esencial de la economía Boliviana, tal como la encontramos después de medio siglo de exportación sistemática de las riquezas del país y exponer un plan inmediato, serio y orgánico para modificar fundamentalmente esta situación, contando con la ayuda indispensable que para este fin requerimos y parte de la cual ya hemos recibido en alimentos y bienes de capital. En segundo término se ha pretendido sistematizar en un solo cuerpo, para uso y orientación de los funcionarios de gobierno y los militantes de movimiento nacional revolucionario, los diferentes programas de diversificación y desarrollo económico que se encuentran en curso”*(p. 28).

El plan inmediato referenciaba varios aspectos relacionados con la economía del país determinando como renglón básico de la economía nacional era la exportación de minerales condicionando este proceso el desarrollo, es así como Bolivia para estas fechas dependía exclusivamente de este sector lo que se constata que para el año “1953, las exportaciones de minerales constituían el 97, 14% del total de exportaciones” y demás elementos como productos de consumo se importaban como “ combustibles, productos agropecuarios como azúcar, ganado, productos lácteos, grasas, combustibles, aceites vegetales, arroz, harina de trigo, trigo, algodón, maderas, además de petróleo, carbón y derivados” (Sandoval, 2003, p. 28), esto suponía que la economía solo dependía de un rubro y que necesitaba de empréstitos o endeudamiento para suplir otras necesidades, aunque el plan potenciaba la transformación de las materias primas e incentivaba la creación de otros sectores que aporten a la economía nacional.

En 1956 en el gobierno de Hernán Siles Suazo (1956 – 1960) presenta el programa de estabilización monetaria denominado Plan Eder ya que fue diseñado por Jackson Eder, este plan se diseñó para la estabilización monetaria del país debido a la crisis económica que estaba afrontando en estos momentos manteniendo un tipo cambiario en relación al dólar (12 pesos bolivianos por unidad de dólar) que se extendió por casi 14 años hasta 1972 (GTZ, 2009, p. 22 – 23). Las políticas de apertura a empresas multinacionales se hacen evidentes especialmente en recursos como el petróleo y los minerales.

En el año 1960 aparece un nuevo gobierno que va a incidir en los procesos de cambio que el país estaba experimentando, es por ello que para 1961 se promulga la nueva constitución nacional (CPE – 1961), se presentan problemas con la corporación minera COMEBOL debido a la transferencia de dinero que debía realizar para apoyar a la empresa de yacimientos petrolíferos fiscales bolivianos (YPFB) fundada por el dirigente de gobierno Paz Estenssoro, “la temprana falta de rentabilidad de COMEBOL fue probablemente determinada por la política económica general del MNR, diseñada más para impulsar la diversificación, especialmente a favor de la industria petrolera, que para revivir aquella del estaño (...). Con el gobierno movimientista, más de 100 millones de dólares fueron transferidos de COMEBOL a YPFB. La diversificación era correcta y muy deseable en teoría, pero pésimamente administrada en la práctica” (Dunkerley, James 1998, citado por Gamboa R. F. 2001, p. 71).

Para corregir estos problemas que estaban sumiendo la economía en una crisis sin salida se busca la reestructuración introduciendo el “denominado plan triangular en el cual participaban Estados Unidos, el Banco Interamericano de desarrollo y el Gobierno Alemán” GTZ (2009, p.

23) que permitía adoptar medidas para rescatar la economía nacional y generar desarrollo a nivel de las regiones principalmente en actividades como la minería, la extracción de petróleo y la construcción de carreteras y vías férreas.

Teniendo la incidencia de la participación de otros países en los procesos que se suceden en Bolivia para el año 1961 se crea el ministerio de planificación y coordinación quien en una de sus primeras tareas da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1962 – 1971, denominado Plan decenal 1962 – 1971 que constituyo la primera real aproximación a un plan de desarrollo, que se direccionó de algunas consideraciones del Plan Bohan de años anteriores, se puede determinar que para este periodo se creó la junta nacional de planificación bajo la coordinación de Lechín Oquendo en julio de 1961 , la aprobación del decreto supremo No. 5600 del 11 de octubre de 1960 que crea la Junta Nacional de Planeamiento, a impuesto la tarea fundamental de preparar y someter a consideración del Gobierno planes integrales de desarrollo de la economía nacional incluyendo los aspectos sociales, para este periodo se nombra a Roberto Jordán Pando Ministro de Planeamiento y Coordinación, apere el Ministerio de Planificación y Coordinación (Arze E. 2002, p. 214 y 218), lo cual es un indicativo de que los procesos de planificación se hacen efectivos a través de los planes integrales que dedicaban su propósito a reactivar los mercados económicos nacionales.

Lo novedoso de los planes de desarrollo es que trajeron un proceso innovador a la administración gubernamental pero que también permitió que muchos de los recursos disponible se colocaran en manos del mercado internacional debido a la llegada del capital extranjero “El Estado se convirtió en la llave maestra para financiar los excesos revolucionarios, estimular a la



sociedad civil para que viva a costa de aquél, reprimir a la oposición política, y conducir el proceso modernizador mediante “planes de desarrollo” que fomentaron el intervencionismo estatal en la economía hasta el límite de lo absurdo” (Gamboa R. F. 2001, p. 72). Primero implementando un proceso de nacionalización de toda la minería y la redistribución de tierras, para luego depender de los empréstitos y tasas de comercio determinadas desde el exterior, así mismo los procesos de planificación se vieron comprometido ya que se decidía en cierta manera en que forma, en donde y como se deberían invertir los recursos enviados desde el exterior.

Al respecto Gamboa (2001), afirma que la nacionalización de la minería y la reforma agraria crean las bases económicas para posibilitar la redistribución del ingreso y que conduciría a la creación de una burguesía nacional, por lo tanto el estado debía manejar el proceso económico y político para poderlo orientar en un horizonte temporal de largo plazo acorde a los procesos revolucionarios del país. Para tal efecto y siguiendo las directrices de planes anteriores se genero una inclinación al desarrollo de la agricultura comercial, el desarrollo industrial, activando los procesos de transformación y procesamiento (fundición de minerales), pero para cumplir con este objetivo era necesario la importación de insumos, equipos, maquinaria, materias primas, por lo que la producción agroindustria no generaría los excedentes necesarios para cubrir gastos y deuda por lo tanto se apelo a la minería quien debería generar esas divisas para cubrir el endeudamiento con el exterior.

Es así como entra Estados Unidos en 1961 con la firma del tratado Alianza para el progreso que es común a otros países en la cual se concedió financiamiento a Bolivia por “80 millones de dólares” Pacheco M. y Lazarte J. (1992) citado por Gamboa (2001, p. 73), con el

propósito de financiar el crecimiento del país a través de la creación de industria, potencializando los centros como el departamento de Santa Cruz y creando polos de desarrollo que le permita ascender dentro de la economía nacional, generar comercio, implementar un saneamiento de la situación fiscal del país que permita una redistribución del ingreso y que en 1962 se hace factible a raíz de implementar políticas sociales que tiendan a mejorar el nivel de vida de la población.

Se identifica que los planes están direccionados a activar una política económica que permitiera la agilidad en las políticas cambiarias, políticas tributarias y transferencias de utilidades, esta última referida expresamente al manejo minero donde los excedentes debían ser direccionados a tres canales que son la inversión directa, construcción de infraestructura básica y financiación de créditos para el desarrollo.

En este plan se pide la cooperación de un grupo asesor conformado por la CEPAL, TAO y FAO, donde el gobierno de Bolivia solicita de manera expresa a los organismos de la CEPAL, la administración técnica de las Naciones Unidas y a la FAO el envío de un grupo asesor, bajo la dirección de la CEPAL, dicha solicitud se realiza para hacer el Plan de Desarrollo Económico y Social, tomando como punto de trabajo la Junta Nacional de Planificación, este grupo se encarga del estudio de los principales sectores de la economía Boliviana, acumulando la información existente, realizando un diagnóstico de la situación del país y proponiendo unos programas y subprogramas para ser aplicados y efectuados es por ello que “el plan se inspira en la necesidad de fortalecer las reformas que se iniciaron con la revolución de 1952, la expansión que se plantea para la agricultura... de igual modo la expansión de la minería que se constituye un factor esencial para el cumplimiento del plan” (Arze E. 2002, p. 215).

Este plan parte de un diagnóstico general y que al final se convierte en un programa de requerimientos de financiamiento externo para proyectos del sector público direccionado a través de políticas internacionales en este caso siguiendo las directrices del informe de países de la Alianza para el progreso. En 1964 se da una serie de golpes de estado y se instaura la dictadura la cual determinaría el direccionamiento e implementación de los planes que se prolongaría por 18 años, hasta el retorno a la democracia en 1982. El plan decenal se definía según Lechín Oquendo nombrado por Arze E. (2002) como un elemento propicio para generar desarrollo en el país y textualmente consideraba que:

*“El plan define una política clara frente a la participación de la ayuda y los capitales extranjeros. No sería posible iniciar una política de crecimiento rápido basándose solamente en el ahorro nacional, en vista de eso se exigiría que se disminuyeran los niveles ya muy bajos de consumo que tiene al presente la población boliviana. Por eso el Plan se basa en el concurso externo bastante más alto de lo que ha sido en los últimos años para financiar la primera etapa de su ejecución, pero al mismo tiempo contempla las medidas para que después de esa primera etapa se haga necesaria la ayuda exterior y el país quede en condiciones de seguir creciendo con sus propios recursos” (p. 216).*

Esto nos indica que la realización del plan estaba condicionada a la solicitud de capital extranjero para poder llevar a cabo la ejecución del plan en varias etapas y programas pero que sus objetivos cambiaron con los nuevos gobiernos que modificaron las proyecciones iniciales que se tenían pero que ineludiblemente se regía por las consideraciones derivadas de la política exterior.

Los procesos internacionales no se detienen y se necesitan hacer más efectivas las alianzas entre países, es por ello que los países suscriben acuerdos internacionales, es así como

Bolivia también entra en este proceso para generar desarrollo e implementar medidas para generar crecimiento es por ello que “El 25 de mayo de 1969, se suscribió con muchas expectativas el Acuerdo de Cartagena que estableció el Grupo Andino y dio paso a un intento de integración latinoamericana en el nivel sub-regional entre Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, con el propósito de superar las deficiencias del Tratado de Montevideo y atenuar las desigualdades en la economía de los países miembros” (Peres, José Antonio; Antezana, Sergio y Peres Cajías José Alejandro 2003, p. 116). Para generar una dinamización de la economía productiva del país potencializando la industria y depender en menor escala de la importaciones.

En 1971 el ministerio de planificación y coordinación bajo la dirección de José Ortiz Mercado y Flavio Machicado Saravia, dan a conocer el plan denominado Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971 – 1991, se partía de la proyección del país a largo plazo 20 años, considerando un estructura social y económica (GTZ 2009, p. 23), Para esta época estaba en la presidencia de la república El general Alfredo Ovando Candía, y se constituyo hasta los años 90 una aplicación de modelo técnico de desarrollo a nivel nacional, el papel de la asesoría internacional fue un requerimiento mas direccionado es por ello que fue necesario “movilizar dicha participación de manera orgánica y sistemática a fin de que la asesoría externa que presta las Naciones Unidas sea utilizada en forma eficiente para la elaboración de la estrategia nacional de desarrollo. Por lo tanto la trascendencia de la estrategia nacional de 1971 – 1991 radica en la ruptura radical con el plan decenal 1962 – 1971” (Arze E. 2002, p. 260), se mira claramente que el propósito de este plan tiene la clara intención de ser menos dependiente de la ayuda extranjera y comenzar a manejar de manera independiente sus recursos lo cual es identificado en la nacionalización de la industria petrolera, los tratados de comercio del gas a

argentina y la creación de varias plantas industriales de fundición y transformación de metales (Estaño), lo cual da pie a dar un paso en la autonomía y manejo comercial de forma independiente.

A diferencia del planteamiento efectuado en el plan decenal de 1961, en el cual el punto de arranque estuvo supeditado a la captación del ahorro externo, en el presente modelo, sobre la base del objetivo de liberación de la dependencia externa, el punto de partida descansa en las exigencias y posibilidades del propio sistema nacional. De ahí la importancia asignada a los sectores de exportación que de inmediato, puedan ofrecer una captación de excedentes reales para la economía, aspecto que se hallan englobado dentro del concepto denominado de ‘dinámica externa’ (Arze 2002, p. 260).

En definitiva se estaba cambiando el paradigma de desarrollo y asociándolo a un crecimiento de adentro en la misma nación haciendo uso de sus recursos y colocándolos a su disposición y uso y que estos mismos potencialicen el desarrollo nacional como los principios que permitían un proceso revolucionario en concordancia con la ideología del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), proceso que determino un crecimiento en la vida nacional y influyo en el empoderamiento de las clases populares por su mayor participación, favoreció a la clase campesina al aplicar una reforma agraria incluyente, impulso aspectos sociales como educación, salud y empleo, a la implementación del desarrollo funcional urbano, creación de viviendas, transporte, energía, viales, nuevas fuentes de recursos hidroeléctricos, se puede hablar que el Estado genero un manejo publico de manera eficiente.

En 1975 se formula el plan quinquenal de desarrollo, su propósito dar continuismo al capitalismo de Estado y su propósito se centraba en la promoción de exportaciones primarias lideradas por la inversión estatal. La participación para el sector público correspondía a un 71% por inversión en el periodo que se implementaba el plan, el financiamiento del plan dependería exclusivamente de los excedentes generados por el sector hidrocarburos los cuales no se materializaron y en definitiva se dependió de los préstamos extranjeros, parte del plan no fue ejecutado, también se presenta inestabilidad política por exigencias internacionales y movilizaciones sociales lo cual lleva a que se generen nuevas elecciones y el cambio de poder sucesivo debido a golpes de estado repentinos que van desde 1978 a 1982 que derivaron en seis gobiernos militares (GTZ, 2009).

En la tabla 14, se hace un resumen de la trayectoria y la incorporación de los procesos de planificación a nivel nacional en el estado Boliviano nombrando las características más relevantes, haciendo una síntesis de los hechos y sucesos fundamentales que condujeron a la instauración de los procesos de planificación y generaron el cambio de políticas de desarrollo y crecimiento en la nación.

Tabla 14 Periodos y características en los inicios de la planificación en Bolivia 1930 – 1980

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BOLOVIA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Inicios de la planificación en Bolivia</b>	<b>1930 - 1940</b>	<p>1930 Se presenta un hecho trascendental que determina en movimiento de la economía nacional, para el año de 1900 se descubre un yacimiento de estaño, representando un ingreso dentro de la economía nacional.</p> <p>Intervención por la misión Kemmerer interviene en la creación del banco Central, establece una ley de presupuestos y crea la contraloría para el control y fiscalización del presupuesto.</p> <p>Se presenta la guerra del Chaco que enfrenta a Bolivia con Paraguay que duraría varios años, iniciando en 1928, luego en 1932 y por etapas hasta 1935.</p> <p>En 1938 se da un alto al fuego y se firmó la paz. La economía de país tuvo que controlarse ya que se produjo inflación. (Mesa G. 1991)</p>
	<b>1940 - 1950</b>	<p>1940 se presenta el Plan Bohan 1940 - 1943, que enfatiza en el diagnóstico socioeconómico y los planes a largo plazo para generar crecimiento.</p> <p>En este periodo se propicia la creación de corporaciones de fomento para cada uno de los sectores donde debería intervenir la economía nacional.</p> <p>En 1944 se crea la federación de mineros.</p> <p>En 1945 se organiza el primer congreso indígena.</p> <p>En 1949 asume el mando del poder el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que aparece con cambios significativos en la forma de direccionar el país.</p>
	<b>1950 - 1960</b>	<p>1950 Se vienen administrando los procesos de acuerdo al Plan Bohan, pero cada uno con sus tropiezos debido a la inestabilidad política del país, lo cual lleva a generar varias veces el cambio de los dirigentes del gobierno nacional asociado a una rebelión y protesta de la sociedad civil.</p> <p>En 1952 se funda la corporación minera de Bolivia (COMIBOL).</p> <p>1955 Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional.</p> <p>En 1956 Se presenta el Programa de Estabilización Monetaria (Plan Eder).</p>
	<b>1960 -1970</b>	<p>En 1961 Se implementa el tratado de la Alianza para el Progreso derivado de la reunión hecha en Uruguay, a raíz de la Carta de Punta del Este.</p> <p>En 1961 Se crea la Junta de Planificación y coordinación.</p> <p>En 1962 se presenta el plan nacional de desarrollo económico y social 1962 – 1971.</p> <p>En 1969 Se suscribió con muchas expectativas el Acuerdo de Cartagena.</p>
	<b>1970 - 1980</b>	<p>1971 se presenta el plan denominado Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971 – 1991</p> <p>En 1975 se formula el plan quinquenal de desarrollo.</p>

Fuente: Elaboración propia

## **Crisis de los procesos de planificación en Bolivia periodo 1980 – 1990.**

En este periodo se presenta un remesón estructural del contexto social y político, resultado de un periodo difícil en la estructura política debido que las administraciones de gobierno tenían un crisis estructural es importante destacar que este periodo estuvo marcado de varios hechos que involucraron a la política nacional y que derivaron en una crisis económica y social como lo afirma Espinoza, J. (2014):

*“En julio de 1980 llegó el golpe de Luis García Meza, cuyos paramilitares en la toma de la COB asesinaron a Marcelo Quiroga y dos dirigentes sindicales. García Meza abrió un periodo de poder atrabiliario, corrupción sin límites y vinculación de importantes ministros de estado con el narcotráfico, particularmente Luis Arce Gómez. En enero de 1981 nuevas medidas económicas condujeron a una masacre con el asesinato de ocho dirigentes miristas acorralados por los agentes de Arce Gómez ministro del Interior en una casa de La Paz. El gobierno de García Meza (derrocado por presión popular en agosto de 1981) y sus sucesores llevaron las cosas a un punto tan negro que afectaron seriamente el prestigio de las Fuerzas Armadas. La única opción fue la convocatoria al congreso elegido en 1980 que ratificó la elección de ese año y permitió que Vildoso entregue la presidencia a Hernán Siles Zuazo (Octubre de 1982)”.*

La crisis de endeudamiento en la que estaba el país llevo a que se tomen medidas y obligo a que se pida financiamiento externo (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), se logro de esta manera mantener la democracia del país, aunque con el importante hecho de que se implante el naciente neoliberalismo que origino reformas estructurales del gobierno lo cual desencadeno la privatización de entidades públicas, este hecho significativo llevo a que se implanten nuevas formas de gobierno aunque en procesos de planificación no fue mucho lo alcanzado, se puede analizar este proceso en el párrafo siguiente donde Gamboa (2001), citando a Lechner Norbert 1992 determina que:



*“El neoliberalismo que se implantó con las reformas estructurales desde 1985 no sólo denunció el estatismo, sino que condenó toda intervención estatal como consustancialmente nefasta. Sin embargo, este ataque olvida que el impulso estatal a la modernización industrial, agraria, educacional, etc. que pudo conquistarse con la Revolución de abril, creó las bases de cualquier estrategia de desarrollo hasta la fecha; y, sobre todo, el actual neoliberalismo olvida que la intervención del Estado respondió a una voluntad mayoritaria que es el criterio legítimo de la acción política en democracia, voluntad que se reflejó abiertamente en las políticas post-insurreccionales entre 1952 y 1964” (p. 84 – 85).*

Lo que se implementó en la consecución de este nuevo proceso frenó los pasos dados en administraciones anteriores donde la revolución estaba jalando ciertos sectores como la industria, la educación y lo agrario, procesos que llegaron a un desarrollo pero que inevitablemente comenzaron a decaer por la mala administración y las políticas adoptadas así como también los cambios continuos de sucesivas administraciones derivadas de los golpes de estado.

Para este periodo se formula el plan nacional de rehabilitación y desarrollo 1984 – 1987, en el gobierno del presidente Dr. Siles Zuazo, el plan se enfatizaba en potencializar la economía y dinamizar los mercados junto a la productividad del país persiguiendo la autonomía nacional, que permita generar desarrollo, propiciar la equidad y solidaridad social, promoviendo una mejora en la calidad de vida, partiendo de un sistema de gobierno democrático, se quería hacer énfasis en la recuperación de agro ya que la zona en el año 1982 - 83 fue azotada por una sequía que se prolongó afectando la economía campesina (GTZ, 2009), el propósito inicial del plan hacia relación a la participación incluyente y retomar el orden democrático después de las

dictaduras a las que se había sometido al país, e incidir en el desarrollo y crecimiento de la nación.

En temas de manejo territorial y que influyen en los procesos de planificación, a la finalización del periodo de Gobierno del Presidente Zuazo en enero de 1985 se instituye la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) la cual permitió generar un nuevo camino a la participación ciudadana ya que propicio la elección de sus representantes municipales elegidos de manera democrática y es así como se manifiesta en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Municipalidades, 10 de enero de 1985 cuando determina que: “La Municipalidad, como gobierno local y autónomo es la entidad de derecho público, con personalidad jurídica reconocida y patrimonio propio, que representa al conjunto de vecinos asentados en una jurisdicción territorial determinada, cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades de la vida en comunidad”, denota un aporte importante en temas relacionados con el manejo del territorio y promoviendo la participación e inclusión de la población en la elección de los funcionarios.

Para este periodo Bolivia trata de estabilizar su democracia para ello opta por basar sus políticas y procesos en:

- a) La aceptación de valores fundamentales como la libertad, igualdad y ciudadanía que nos diseñan todo un sistema de creencias para convivir dentro de un Estado de Derecho;
- b) Las elecciones generales y municipales como el conjunto de reglas de juego o procedimientos dentro de las cuales se definen los límites y la titularidad del poder;

c) La instauración de diferentes gobiernos consecutivos y de políticas gubernamentales específicas” (Gamboa 2001, p. 102).

En 1985 en la convocatoria a elecciones presidenciales Hugo Banzer gano la elecciones presidenciales pero una decisión del congreso no ratifico a Banzer quien le otorgo la presidencia a Paz Estenssoro quien obtuvo el segundo lugar, Paz como presidente inicia con una frase real “Bolivia se nos muere”, para lo cual se tomaron medidas económicas y se determino el programa denominado pacto con la democracia, el cual determinaba una estabilización de tipo económico, para lo cual planteaba una reducción del déficit fiscal mediante el congelamiento salarial y el aumento radical del precio de la gasolina, liberalización del mercado y reforma tributaria (Espinoza, J. 2014).

En este gobierno se ejecutara la nueva política económica (NPE) que trae consigo dos reformas importantes nombrado por Morales (1992), 1) una liberalización muy amplia de los mercados de bienes y factores (solamente el mercado de tierras no fue afectado); 2) Una reducción significativa del tamaño del gobierno central en la economía. La NPE tenía claramente la finalidad de cambiar el modelo de acumulación, basado en el capitalismo de estado, vigente desde 1952, la entrada de estas medidas da el paso a la apertura económica, teniendo presente la variabilidad de la economía nacional se crea el fondo social de emergencia que permitiría en caso de crisis económica aplicar paquetes que ayudarían a solventar dicha crisis basado en elementos típicamente Keynesianos y así enfrentar los problemas de desempleo y pobreza, para llegar a la estabilización de la economía.

Aunque se aplicaron estas medidas fueron insuficientes ya que no lograron los objetivos esperados lo cual no generó tasas de crecimiento esperadas por lo tanto no se reactivó la economía y la presencia tímida del sector privado no permitieron que se “dinamizase el empleo y los ingresos de la masa de desocupados, lo que desembocó en el desarrollo de un creciente sector denominado informal” GTZ (2009, p. 35).

Teniendo en cuenta los datos proporcionados por Antonio Morales (1992), La nueva política económica (NPE), trajo consigo la recuperación de la inflación y se puede identificar como fue variando de año en año teniendo una dinámica la cual establece que para el año 1986 se tenía una inflación del 66%, en 1987 del 10,7%, 1988 del 21,5%, en 1989 del 16,6%, en 1990 del 18%, en 1991 del 14,5 %, en 1992 del 7,1%, este hecho nos lleva a determinar que se mira una tendencia particular en la forma de fluctuación de dicha inflación debido al incremento de los valores de los bienes y servicios y a una reducción notable del poder adquisitivo.

También se puede asociar a una reducción del empleo, lo cual se hace más evidente cuando se implantan las nuevas medidas de la nueva política económica, según Antonio Morales (1992) se asocia a los “despidos (eufemísticamente llamados “relocalizaciones”) y por abandono de los empleos por las muy bajas remuneraciones. El caso más dramático fue el de las cesantías en la Corporación Minera de Bolivia”. Se evidencia aquí que las medidas tomadas por la nueva política económica trajeron consigo recortes en algunos sectores y eran trazados en los planes de gobierno nacional.

Tabla 15 Periodo y características de la planificación en América Latina y el Caribe (Bolivia) 1980- 1990

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BOLIVIA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Crisis de la planificación</b>	<b>1980 - 1990</b>	<p>1980 Bolivia está sumida en el en una crisis estructural debido a los golpes de estado que se venían dando en el país y a la inestabilidad de los gobiernos en la cual se combinaba el “poder atrabiliario, corrupción sin límites y vinculación de importantes ministros de estado con el narcotráfico, proceso que afecto enormemente el desarrollo del país y los procesos de planificación que se venían presentado, proceso que se extendió hasta 1982 donde se reestructuro el camino a la democracia.</p> <p>En 1984 se presenta el Plan Nacional de Rehabilitación y desarrollo 1984 – 1987.</p> <p>1985 Se aprueba la ley orgánica de municipalidades, la cual permitió generar un vínculo más participativo debido a la elección de alcaldes y concejales.</p> <p>En 1985 se firma el plan Pacto por la democracia</p> <p>En 1987 se crea el fondo social de emergencia (FSE), basado en la metodología Keynesiana.</p>

Fuente: Elaboración propia

De manera sintética en la tabla 12, se hace un resumen de la trayectoria y la incorporación de los proceso de planificación a nivel nacional en el estado Boliviano nombrando los proceso y trayectoria más relevantes, haciendo una pequeña descripción de los hechos y sucesos fundamentales que condujeron a la instauración de los procesos de planificación y generaron el cambio de políticas de desarrollo y crecimiento en la nación.

### **Retomando el nuevo rumbo de la planificación en Bolivia periodo 1990 – 2016**

En el transcurso de este periodo hay varias modificaciones e integración de varios procesos con respecto a la planificación regional y local en Bolivia lo cual permite que la participación de varios agentes permitan la creación de nuevos planes, programas y proyectos a nivel nacional los cuales permitan la consolidación de una estructura más direccionada a los requerimientos que subyacen en la misma población, se puede observar una evolución contante

tanto en sus objetivos y metas de aplicación así también ampliando sus horizontes en el tiempo, lo cual generó mayores campos de aplicación, identificando varios planes integrados a estrategias de gobierno.

En 1989 se presenta la estrategia de desarrollo económico y social (EDES), o estrategia de desarrollo económico y social contiene doce estrategias sectoriales. Presentadas en el siguiente orden: Minería. Hidrocarburos. Electricidad, Agropecuaria. Industria. Transportes y Comunicaciones, Educación, Empleo y Recursos Humanos, Seguridad Social, Nutrición y Salud, Urbanismo y Vivienda, la EDES se concibió como estrategia para darle una visión y horizonte el cual involucraba al desarrollo del país aunque se puede afirmar que se asimilaba a un plan ya que se trabajaba en propiciar el desarrollo de los sectores de la economía nacional Boliviana. (Castellón M., 2003, p. 355), 1989 – 2000, este proceso se inicia con el apoyo de instituciones extranjeras como lo es la cooperación técnica Alemana en Bolivia, GTZ (La Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), encargada de liderar programas y proyectos en conjunto con la gobernación Boliviana tendientes a aminorar las desigualdades sociales y generar desarrollo, la entidad que operativiza estos procesos de unión es el programa de apoyo a la gestión pública descentralizada y lucha contra la pobreza (PADEP), la estrategia del plan político EDES se trazo a largo plazo para implementar proyectos de orden sectorial a través de 16 estrategias, priorizando el desarrollo económico y se guía teniendo en cuenta las directrices de las reformas y ajustes, otorgadas por el Decreto Supremo N° 21060 de 1985.

Según la Corporación Técnica Alemana GTZ (2009, p. 39 – 40) “La EDES, que buscaba delinear las políticas en un horizonte decenal de largo plazo, fue formulada, en gran medida, por

el mismo equipo que diseñó la Nueva Política Económica (NPE) y como un producto del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, órgano rector, en ese momento, de la planificación nacional”.

La EDES aunque su corte en principio integraba la parte social y económica podemos afirmar que se direcciono exclusivamente hacia lo económico, su proceso fue direccionado a base de impulsar los sectores de la economía como la minería, los hidrocarburos, electricidad, agropecuaria, industria, transportes y comunicaciones en menor medida educación, empleo y recursos humanos, seguridad social, nutrición, salud, urbanismo y vivienda; esta estrategia plasmada en planes sectoriales represento la necesidad de inversión en estos sectores de la economía pero que fue frenado por las directrices que se guiaban en el presupuesto general de desarrollo que tenia la tendencia a ser de corto plazo.

Se tiene en cuenta que los procesos relacionados con el impulso de acuerdos económicos con naciones fronterizas para ampliar el mercado y las importaciones, es así como se “consideró que con los acuerdos con el Brasil de agosto de 1988, *le dan un relieve muy especial a una estrategia de desarrollo basada en un rápido crecimiento de las exportaciones...* [y que ] *...Bolivia podrá darle valor a sus recursos de gas natural e iniciar la industrialización de este recurso produciendo fertilizantes y polímeros*” (GTZ 2009, p. 41), permitiendo de esta forma fomentar el comercio internacional y creando canales de comercialización que tenían como objetivo fortalecer la producción y potencializar los sectores industrial, minero, agroindustrial.

Los aportes en lo social a través de este plan estaban direccionados a aminorar la pobreza extrema en el país, teniendo como metas reducir las desigualdades, propiciando una distribución equitativa de los ingresos a través de la creación de empleo productivo estable, manejando las fluctuaciones y controlando la inflación, mejorar las condiciones de seguridad social, aumentando el presupuesto en educación y salud pública, implementar proyectos de vivienda de interés social para estratos bajos y mejor cubrimiento en servicios básicos para las ciudades GTZ (2009). Se puede determinar que hay un desfase entre el ingreso per cápita y los indicadores sociales haciendo evidente la brecha de desigualdad entre la distribución del ingreso y la representación en los salarios o en la distribución, adquisición y oferta eficiente de bienes y servicios sociales, la cual se ha generalizado aun más aplicando en modelo neoliberal.

Al respecto el Ministerio de Planeamiento y coordinación en el documento estrategia de desarrollo económico y social 1998 – 2000 y nombrado por la GTZ (2009), se contemplaba en la EDES varios instrumentos que permitieran dinamizar dicho proceso y estaban ligados a fomentar planes y proyectos direccionados al territorio entre los cuales se destacan los siguientes:

Como principio general se presenta como una ley de ordenamiento económico administrativo para el desarrollo, donde se priorizaba la realización progresiva de un orden económico y social en el marco de la democracia, con estabilidad y crecimiento económico y justicia social donde se debe tener en cuenta:

- a. El ordenamiento económico, de carácter mixto (privado y público) del sistema económico nacional, con una economía de libre mercado. Se establece el manejo de la programación de



la inversión pública en manos del órgano del poder ejecutivo a través del ministerio de Planeamiento y Coordinación y con presupuesto de inversión pública.

- b. El ordenamiento de la hacienda pública y del sistema financiero (rentas e ingresos del Estado, sistema tributario, presupuesto, deuda pública externa y el sistema financiero).
- c. El ordenamiento social (régimen y política social).
- d. La protección y conservación del medio ambiente, donde se esbozan los principales lineamientos de políticas, planteando “decidirá, reglamentará y ejecutará la política de conservación y mejoramiento del medio ambiente, bajo la fiscalización y super-vigilancia del Poder Legislativo y el control jurisdiccional del Poder Judicial...”, aspecto que constituye un importante antecedente a lo que posteriormente sería la Ley N° 1333 de Medio Ambiente de fecha 27 de abril de 1992.
- e. Las relaciones económicas internacionales.
- f. La administración pública para el desarrollo, en sus distintos niveles, y donde resalta la necesidad de definir y ejecutar un proceso de descentralización político – administrativa.

Aunque la EDES proponía diversos cambios estructurales no pudo ser concretado en este gobierno del presidente Estenssoro pero todos los estudios y diagnósticos realizados sirvieron de base para la formulación de un nuevo plan denominado estrategia nacional de desarrollo (END) la cual se realizó en el mandato del presidente Jaime Paz Zamora.

Para 1992 se presenta la estrategia nacional de desarrollo (END) la cual contenía estrategias de corte sectorial y multisectorial, según Castellón M. (2003, p. 356), se organizó en dos propuestas una económica y de infraestructura y la otra social, la propuesta económica

enfaticaba en minería, energía, hidrocarburos, electricidad, energía rural, agropecuaria, industria, turismo, desarrollo alternativo, transportes y comunicaciones, comercio exterior, sistema financiero, finanzas públicas, privatización, descentralización, ciencia y tecnología, mientras que la social enfatizaba en educación, salud, seguridad social, vivienda, saneamiento básico, desarrollo urbano, empleo, erradicación de la pobreza, población, mujer y medio ambiente. Estas últimas cuatro eran consideradas las estrategias multisectoriales.

Se toman los lineamientos del Decreto Supremo N° 21060 y se creó el Decreto Supremo N° 22407 de enero de 1990 en el cual se ratificaron varias decisiones como la libre determinación del tipo de cambio, el uso del bolsín como mecanismo de determinación del mismo, la libre convertibilidad de la moneda, la libre fijación de salarios en el sector privado, el control del déficit fiscal y la libertad de fijación de las tasas de interés GTZ (2009).

Para la aplicación de la estrategia nacional de desarrollo se tuvo en cuenta las experiencias que se habían tenido con instituciones anteriores y que se quería un proceso de continuidad aunque en muchos de los casos no fue así y se cambió tajantemente la directriz que se venía manejando, sobre la base de la experiencia de entidades se fundaron otras pero que tenían o se basan en el mismo objetivo “en el primer caso, y sobre la base de la experiencia del Fondo Social de Emergencia (FSE) iniciativa desarrollada en el anterior gobierno– se dio continuidad a la misma con el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) creado en 1987. Se creó, en 1989, el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)” (GTZ 2009), también se implementó la política de vivienda popular y

también se concibió como un elemento de dinamización de la inversión privada entre capital extranjero y empresas públicas del estado.

Se emitieron a raíz de la estrategia nacional de desarrollo (END) varias leyes que permitían la implementación y desarrollo de procesos de inversión, creación y capitalización, así como la participación conjunta de empresas se pueden destacar:

- Ley N° 1178 1990 de julio de 1990. Ley de administración y control gubernamental, determino la estructuración, regulación y control del sistema administrativo y gubernamental.
- Ley N° 1182 del 17 de Septiembre de 1990 donde se estimula y garantiza la inversión nacional, se reconoce la inversión extranjera y permite la inversión privada.
- Ley N° 1333 del 27 de abril 1992, del Medio Ambiente, tiene por objeto la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad vida de la población.
- Ley N° 1715 de Reforma Agraria denominada, Ley INRA, se establece la estructura orgánica y funciones del servicio nacional de reforma agraria, el régimen de distribución de tierras, garantías sobre el derecho de propiedad sobre la tierra, se creó la superintendencia agraria, la judicatura agraria y su procedimiento, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria.

Estas leyes impulsaron la ejecución de los proyectos derivados de la END y generaron la aplicación a varios sectores de la economía nacional pero que también ocasiono cierto

descontento en la población en su forma de aplicación en lo cual destaca la GTZ (2009) que la aplicación del INRA en el “establecimiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) y de procesos de saneamiento y titulación. También destaca, en noviembre de 1992, la intervención por denuncias de corrupción de las dos entidades responsables de la distribución de tierras en el país, el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) a cargo del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA, 1956) y, posteriormente, el Instituto Nacional de Colonización (INC, 1965)”.

La estrategia nacional de desarrollo determino que su objetivo principal era “crear las condiciones económicas, sociales e institucionales para la satisfacción permanente de las necesidades básicas de todos los bolivianos en términos de empleo, ingresos, salud, nutrición, educación, vivienda y saneamiento básico” (GTZ 2009, p. 52) y determina entre sus metas la estabilización de la economía, crecimiento económico, empleo productivo, construcción de institucionalidad y modernización del estado, desarrollo del potencial de recursos humanos y naturales, apertura al libre mercado hacia el exterior, intervención gubernamental.

El direccionamiento a los sectores se concentra en un énfasis en lo económico y social donde se resaltaba el direccionamiento a estabilizar la economía del país para generar desarrollo y crecimiento incluyendo como línea general la democracia y la justicia social, como los anteriores planes partía inicialmente de un diagnóstico el cual generaba unos objetivos y se concluía con unos proyectos los cuales se tenían que colocar en marcha aunque el panorama se veía favorable para implementar dichas acciones según la GTZ en entrevista realizada a Jorge Rivera el proceso del plan también quedo como elemento base para los planes de gobierno que

vendrían posteriormente pero rescata que la consulta y la concertación fue uno de los aportes más significativos.

A partir de 1994 se presenta de forma consecutiva para cada periodo de gobierno los planes generales de desarrollo económico y social los cuales tienen particularidades pero la mayor parte basado en el END desarrollado anteriormente y con la participación de entidades extranjeras como lo es la cooperación técnica alemana GTZ y en coordinación de la secretaria de planificación con el propósito de realizar planes con un marcado horizonte de largo plazo y continuación definiendo planes y proyectos para su ejecución.

En 1994 se presenta el plan general de desarrollo económico y social - PGDES, el cambio para todos, el cual considero como objetivos estratégicos ampliar las relaciones internacionales, inducir a una transformación productiva, igualdad de oportunidades para la población, implementar una política de democracia participativa, en función de los procesos económicos planteaba ampliar mercados, potencializar la producción regional que surgieran en las organizaciones territoriales de base.

La línea de dirección del PGDES estaba relacionada con los postulados del desarrollo humano sostenible que guiaron los principios generales de su acción, teniendo en cuenta los planteamientos de Pacheco Balanza, D. (1999, p. 54) estos estaban direccionados a:

- El crecimiento económico, basados en la transformación productiva que habilite al país para las exigencias de competitividad derivadas del cambio tecnológico.

- La equidad social para reducir la pobreza, reconocer la diversidad cultural y superar las discriminaciones.
- Uso racional de los recursos naturales para preservar el medio ambiente.
- La gobernabilidad entendida como la legitimidad del Estado frente a la sociedad (SSDR/SNPP 1996).

A partir de la consecución de los objetivos debían de articularse a las políticas sectoriales y que según la cooperación técnica Alemana GTZ (2009) citando José Antonio Pérez (1997) considera como un nuevo estilo de planificación de las políticas públicas basado en planificación participativa y con un enfoque selectivo de la inversión pública, donde se prioriza el desarrollo a partir de integrar el crecimiento económico, la equidad social uso racional de los recursos naturales y la gobernabilidad.

Los procesos que se resaltan en el PGDES se derivan de que fue el primer plan nacional que incorporó el desarrollo sostenible en sus políticas incluye la conservación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, aunque muchos de los programas llevados a cabo no se consolidaron, la aplicación a aspectos ambientales y la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas fue un impulso a los procesos de desarrollo generados en el país a través del plan. A raíz del PGDES se implementan los planes departamentales de desarrollo los cuales se realizaron a través de la participación comunitaria con el apoyo del sistema nacional de planificación (SISPLAN) y la colaboración de cooperación técnica alemana (GTZ), “Con este equipo y el apoyo decidido de la GTZ a las actividades programadas se impulsa el proceso de institucionalización del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), a través de las diferentes

acciones estructurales que se impulsan en consonancia con las decisiones de las autoridades gubernamentales, especialmente en el ámbito de la voluntad política de llevar a cabo las reformas del Estado, entre las que destacan a través de los diversos procesos y espacios de participación y talleres de consulta con los actores sociales, institucionales y privados: la formulación, difusión e implementación del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES); el diseño y elaboración a través de diversos talleres participativos de los nueve Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDES), compatibilizados con las denominadas “Agendas 21” departamentales, en el marco del desarrollo de las acciones descentralizadas de la planificación en los niveles subnacionales; la consolidación del marco institucional y normativo del SISPLAN en los respectivos niveles (nacional, departamental y municipal)” GTZ (2009, p. 59). la cuales permitieron el impulso a nivel regional y local permitir la concertación y toma de decisiones a raíz de la participación en varios talleres donde se trato de impulsar las acciones descentralizadas del estado en materia de planificación.

La articulación del contenido de los planes desde el orden Nacional a el orden local quedo conformada desde las directrices generales dadas por los planes generales de desarrollo económico y social, para luego permitir a los Gobiernos departamentales generar su plan de desarrollo departamental económico y social y e secuencia aplicar programas y proyectos a nivel municipal en forma ejecutoria en los planes de desarrollo municipal. De manera particular el PGDES tenía como propósito implementar el libre mercado potencializando el desarrollo hacia afuera, la inversión extranjera y privada, siendo este el vínculo al motor de crecimiento y el desarrollo para lo cual se planteo las siguientes metas o propósitos:

- Apertura internacional
- implementación y adecuación de la rama productiva
- Implementando la educación básica y técnica
- Generar mayor cobertura en servicios básicos en las ciudades
- Igualdad y oportunidades laborales
- Abrir canales de democráticos donde la población pueda participar.
- Manejo sostenible de los recursos naturales.
- buscar una relación armónica entre las actividades extractivas y las formas de preservación de los recursos.

Se puede definir que el plan era benevolente en la forma como permitía alcanzar las metas y determinaba la consecución de las mismas con el propósito de implementar su accionar de proyectos inmediatos, planes de mediano y largo plazo, y que de forma directa le permitía interrelacionar los procesos económicos, sociales, ambientales, políticos articulados a la institucionalidad y a la gobernabilidad.

En 1997 se presenta el plan general de desarrollo económico y social, Bolivia XXI, País Socialmente solidario, se realizó para el periodo 1997 – 2002, sigue la línea del desarrollo sostenible y se basa en los siguientes principios:

- a. Oportunidad, equidad y desarrollo humano.
- b. Desarrollo Humano
- c. Institucionalidad y dignidad.



Su objetivos esta direccionados a reducir la pobreza y alcanzar la estabilidad social y se enfatiza en la “disminución drástica de la pobreza urbana y rural” eso llevo a que su propósito en la estrategia de desarrollo persiga la “lucha contra la pobreza” Pacheco (1999, 60), sigue los direccionamientos del anterior plan pero se direcciono mas a la estrategia Boliviana de reducción de la pobreza.

La cooperación técnica alemana siguió con su colaboración en las instituciones de orden departamental, prefecturas y municipios, capacitando y generando talento y recurso humano fundamental en la aplicación de los procesos de planificación, trabajando en unidades de planificación y generando planes estratégicos institucionales con lo cual se realizo la formulación del diagnostico y la propuesta de desarrollo y la formulación del plan estratégico institucional prefectural (GTZ, 2009), con el cual se dio paso a la creación de guías de procesos y procedimientos de aplicación hacia las localidades para que las instituciones tuvieran un marco de referencia.

La estrategia Boliviana de reducción de la pobreza (EBRP) que sustituyo al PGDES 1997 – 2002 se implemento bajo la premisa de la participación ampliada de varios actores de la comunidad y jugaron un papel importante entidades como la iglesia y el gobierno nacional y también se tomaron de base los lineamientos de PGDES y se direcciona bajo cuatro componentes según Ameller T. Vladimir (2011, p. 14 - 15) los cuales son:

- Ampliación de las oportunidades de empleo e ingresos (apoyo y fomento a la capacidad productiva);

- Desarrollo de capacidades (educación primaria, salud preventiva y habitabilidad);
- Fortalecimiento de la seguridad y protección de los pobres; y
- Promoción de la integración y participación social.

Estos componentes permitirían que la población tenga más oportunidades y propiciaría la igualdad generando integración y mayor participación por un desarrollo y bienestar, que permita incidir en:

*“el despliegue productivo con competitividad para incrementar el valor de las exportaciones, ampliar el mercado interno, incentivar la inversión externa, canalizar el ahorro nacional, apoyar la pequeña y mediana empresa productiva urbana y rural, revolucionar el crédito, el desarrollo agrario, en suma, organizar y dirigir el fortalecimiento de las capacidades productivas y comerciales de la Nación” (Ministerio de desarrollo sostenible y planificación - MDSP 1998, p. 4).*

En el año 2004 se hace la revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), a raíz de la crisis que estaba soportando el país en estos años derivó en determinar que se relacionaba con la pobreza y que involucraba la crisis económica y un estancamiento en el patrón de crecimiento del país por ello la necesidad de hacer una evaluación y determinar qué factores estaban incidiendo en dicho proceso, dicha revisión se realizó en el análisis de sus componentes y profundizó en que se debía implementar mayor participación popular y direccionar mayores recursos hacia los gobiernos municipales proponiendo un desarrollo económico local y se enfatiza en “acciones en cinco áreas: desarrollo rural, micro y pequeñas empresas, micro-finanzas, tecnología e infraestructura vial. En lo referido al desarrollo rural, como aspectos necesarios para su implementación la estrategia plantea implementar planes de riego, electrificación rural y caminos vecinales, acelerar el saneamiento de tierras y diversificar las oportunidades de empleo no agrícola aprovechando el turismo y los programas para la

artesanía y la pequeña industria” (Unidad de Análisis de políticas sociales y económicas – UDAPE. 2003, p. 21).

Se relaciono con las metas del milenio cumpliendo horizontes temporales para alcanzar los objetivos y se derivó a partir de las estrategias que implementaron prospectivas a mediano y largo plazo para ser integradas dentro de un proceso participativo bajo un proceso ordenado desde la formulación hasta la implementación, bajo unos instrumentos y procesos de seguimiento y evaluación viable, siguiendo el enfoque estratégico.

A lo largo de este periodo de tiempo 2003 – 2006 se produjeron otra serie de programas que tenían el fin de implementar la confianza en el gobierno nacional y que sean factibles sus propuestas y estaban relacionadas con la revisión de la EBRP, se pueden destacar los procesos iniciados en el proceso de Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) donde la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue fundamental para direccionar y coordinar los procesos, el Diálogo Nacional Bolivia Productiva “se trata de un proceso vivido que no se simplifica a la mirada de papeles, que ha sido ya apropiado por las organizaciones en su mirada programática y propositiva, que les es útil para su decurso en medio de movimientos sociales en un momento de cambios en el país. Si era difícil lograr la construcción rigurosa y sumamente técnica de estrategias productivas integrales EPI’s en grandes asambleas, las mismas organizaciones las están logrando afinar y sistematizar por su cuenta como está ocurriendo a partir de varias experiencias con sus propias publicaciones, lo que refleja que se trata de Estrategias Socialmente Sostenibles” (Secretaría Técnica del Diálogo – STD. 2005, p. 3).

Este proceso permitió impulsar las estrategias productivas integrales (EPIs) dando impulso a que los municipios se apropien de una forma de dinamizar su economía para ello era necesario implementar “la idea de que los productos y/o negocios como las Estrategias Productivas Integrales (EPIs) del pre - diálogo se articularan orgánicamente en la Mesas Municipales, no pudo efectuarse a cabalidad y con las formalidades del caso, debido al retraso del pre - diálogo y la necesidad de arrancar con la primera fase del Diálogo, lo que no impidió que los protagonistas de los distintos pre – diálogo estuvieran presentes encarnando sus estrategias y propuestas” (Secretaría técnica del diálogo – STD, 2005, p. 3).

La aplicación de estas estrategias derivó en el desarrollo de la estrategia nacional de desarrollo agropecuario rural (ENDAR), que fue formulada por el ministerio de asuntos campesinos y agropecuarios (MACA) y su propósito fue salir de la pobreza a través de la producción rural y acercándola competitivamente a los mercados internacionales generando cadenas productivas que irían desde la producción hasta la transformación de los productos y previendo seguridad alimentaria a los mercados nacionales, los lineamientos se derivaron del sistema boliviano de productividad y competitividad que permitió la definición de acuerdos de competitividad entre agentes privados y públicos con fines de dinamizar los mercados y colocarlos en el estándar internacional GTZ (2009).

En el 2006 se presenta el plan nacional de desarrollo (PND), Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien, periodo 2006 – 2011, en el cual asume la presidencia Evo Morales, el cual deriva en una política social incluyente e igualitaria el cual asume que se

derivan del colonialismo neoliberal que ha generado la desigualdad y la discriminación social que se manifiesta por procesos desarrollistas.

El PND se fundamenta en el “vivir bien” donde resalta la diversidad étnica y cultural, el encuentro entre comunidades, favoreciendo la convivencia, dignidad, la independencia y la singularidad es por ello que es más que una expresión y que se asocia a un proceso de integralidad y sostenibilidad la cual debe integrar bienestar y desarrollo social es por ello que la:

*“demanda de humanización del desarrollo donde la diversidad cultural asegura la responsabilidad y obligación social en el desempeño de la gestión pública. De esta manera, el desarrollo se convierte en un proceso colectivo de decisión y acción de la sociedad como sujeto activo y no como receptora de directivas verticales. De este modo, el Vivir Bien es el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos”, (Gaceta Oficial de Bolivia – GOB, 2007, p. 9).*

El Plan Nacional de Desarrollo (2006 - 2011) en sus apartes incluye, la armonía con la naturaleza, un compromiso de vida social fraterna y solidaria, una democratización del desarrollo, la interculturalidad y la diversidad, construcción de un estado descolonizado para lo cual se deben desarrollar cuatro ejes los cuales configuraran el desarrollo del país en un largo plazo, se enfatiza en una:

- a. *Bolivia Digna*: erradicará la pobreza y toda forma de exclusión, discriminación, marginación y explotación, ejercer plenamente los derechos sociales, políticos, culturales y económicos de la población. La solidaridad y reciprocidad se expresarán en un patrón equitativo de

distribución del ingreso y la riqueza, con una población en situación de menor riesgo en lo social, económico y político.

- b. *Bolivia Democrática* se funda en la sociedad plurinacional y comunitaria, donde el pueblo ejercerá el poder político desde las regiones integrando actores sociales y movimientos sociales e indígenas, ejerciendo control social sobre la gestión estatal y será corresponsable en las decisiones sobre su propio desarrollo.
- c. *Bolivia Productiva* transformará, integrará y diversificará su matriz productiva en el marco del nuevo patrón de desarrollo, potenciar las cadenas productivas y la industria, aumentará el valor agregado a sus exportaciones con el apoyo del Estado promotor y protagonista del desarrollo.
- d. La *Bolivia Soberana* tomará decisiones propias y autónomas a partir de sus potencialidades, en línea con los procesos globales, preservará relaciones armónicas y de equilibrio entre los países y consolidará su soberanía alimentaria y energética.

El plan también incluye cuatro estrategias con las cuales se quieren lograr cambios estructurales en las formas del desarrollo del país y corresponden a:

- Estrategia socio-comunitaria, en el cual se genere un patrón equitativo de distribución y redistribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades.
- Estrategia del poder social, el pueblo ejerce el poder social y comunitario y toma decisiones.

- Estrategia económica productiva, busca la transformación, el cambio integrado y diversificado de la matriz productiva, generando excedentes, ingresos y empleo.
- Estrategia de relacionamiento internacional. Interacción con el resto del mundo.
- Estas estrategias están orientadas a que las diferentes regiones del país se desarrollen y permitan una estabilidad económica y social.

El énfasis del plan se manifiesta en un enfoque social y otro enfoque económico se particulariza, en enfoque social determina unos sectores generadores de activos sociales en los cuales se encuentra la salud, la educación, servicios básicos (agua, electrificación), se encuentran también los sectores generadores de las condiciones sociales, se encuentra la justicia, la seguridad pública, la defensa nacional; encontramos a las cultura como enfoque social en el cual se propone descolonizar la cultura, construir una identidad nacional, propiciar el desarrollo cultural; se promueve la construcción social y democrática.

En el enfoque económico se propone una matriz económica productiva nacional la cual está integrada por sectores estratégicos generadores de excedentes como lo son los hidrocarburos, minería, electricidad, recursos ambientales y los sectores generadores de ingresos y empleo en lo cual se incluye desarrollo agropecuario, transformación industrial, manufacturera y artesanal, turismo y vivienda, transversalmente aparece la infraestructura para la producción donde se encuentran los transportes, telecomunicaciones y de apoyo a la producción donde aparece el sistema de financiamiento para el desarrollo tecnológico y recursos financieros mediante el Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo (SINAFID) que incluye al Banco de Desarrollo Productivo, y el Sistema Boliviano de Innovación.

El desarrollo y dinámica de estos procesos se plasmaría en la creación de más empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población ya que estos

*“sectores están integrados por diversas actividades productivas, comerciales y de servicios, y al mismo tiempo de tamaños, formas de organización y escalas de producción. En el área urbana se encuentran unidades micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, además de cooperativas y artesanías. En el área rural están las grandes, medianas y pequeñas empresas, organizaciones económicas campesinas (OECAS), comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, cooperativas y artesanías. El Estado apoyará a todas estas unidades mediante políticas con criterios de equidad, asociatividad, temporalidad y prioridad, considerando las potencialidades, equilibrios y dinamisos regionales y sectoriales” (Gaceta Oficial de Bolivia – GOB, 2007, p. 100).*

Todos estos procesos acompañados de unas políticas nacionales productivas que incluyen según el Plan nacional de desarrollo 2006 - 2011:

- a. *Políticas productivas selectivas* que incluyen criterios de priorización en distintas áreas y funcionando de manera simultánea con los sectores estratégicos y los generadores de empleo e ingresos, reconoce la heterogeneidad productiva, social, territorial y comunitaria, teniendo el carácter de inclusiva favoreciendo la agrupación y asociación.
- b. *Políticas comerciales estratégicas*, aprovecha el dinamismo de la demanda externa y las potencialidades del mercado interno.
- c. *Política de seguridad con soberanía alimentaria*, se establece como un instrumento de desarrollo del país el cual busca fortalecer la capacidad productiva que incentive el mercado nacional y producir excedentes para comercialización con el exterior.
- d. *Política de inversiones*, pone énfasis en el sector público, sin descuidar la inversión privada nacional y la inversión extranjera.



- e. *Política de financiamiento al sector productivo*, como mecanismo de articulación y promoción económica, actuando de manera eficiente hacia sectores productivos.
- f. *Política de innovación y desarrollo tecnológico*, es un elemento importante para la competitividad del país ya que influye directamente en la productividad, la industrialización y transformación como valor agregado a la producción.
- g. *Política de empleo*, dar soluciones efectivas al desempleo potencializando la economía de los sectores, generando las condiciones optimas para el desarrollo productivo a largo plazo.
- h. *Política de gestión ambiental*, lograr un equilibrio entre la necesidad de desarrollo y la conservación del medio ambiente, fortaleciendo el rol del Estado en la prevención preservación, mitigación y remediación.

En cuestiones macroeconómicas el plan se sustenta en cinco pilares los cuales son diplomacia de los pueblos, ejercicio efectivo de la soberanía, diversidad cultural, armonía con la naturaleza, reducción y superación de las asimetrías, aunque se habla de sectores las características planteadas se direccionan a políticas determinándose como prioritarias las relaciones exteriores donde Bolivia se integre como actor internacional, con identidad y soberanía propia, relaciones económicas internacionales donde se impulsa la facilitación del comercio exterior mediante el aprovechamiento de acuerdos internacionales, protección y fortalecimiento del mercado interno, tratamiento a la inversión extranjera directa, relación con la cooperación e internacional.

En el año 2013 se presenta el Plan de Gobierno Bolivia “País Líder”, el cual incluye en su literal B del contenido la propuesta del plan nacional de desarrollo, enfatiza en hacer un

diagnostico de los logros del plan anterior y también realiza una comparación con la situación actual del país indicando lo que falta por realizar, al hacer el balance de la situación en el diagnostico actual retoma la estrategia del plan sobre la base de cuatro pilares que integra al texto “para una Bolivia unida, grande y para todos”, y considera que es una propuesta para consolidar la revolución democrática y cultural y se consolida bajo cuatro ejes fundamentales según el Programa de Gobierno Bolivia país líder 2010- 2015, que siguen los mismos lineamientos del plan anterior, los cuales son:

- Bolivia Democrática, en lo político se buscará aplicar la Nueva Constitución Política del Estado, para consolidar el Estado Plurinacional, las autonomías y todas las políticas sociales y los derechos que contempla la nueva Carta Magna para los ciudadanos.
- Bolivia Productiva, se busca expandir el Modelo Económico Nacional Productivo, basado en la Economía Plural, donde se desarrollen a plenitud la economía Estatal, Privada, Comunitaria y Cooperativa.
- Bolivia Digna, en lo social, nuestro Programa contempla una serie de acciones que tienen como base principal lograr una mejor redistribución de la riqueza y el ingreso para la generación de oportunidades y así mejorar las condiciones de vida de todos
- Con la profundización de la Bolivia Soberana, nuestro programa tiene como objetivo fundamental construir un país con identidad propia y soberanía en sus decisiones.

El Plan Nacional de Desarrollo se fundamenta además en 30 propuestas las cuales se distribuyen en un enfoque económico, social, internacional y multisectorial. En materia de lo económico se enfatiza en propuestas que están asociadas al título “patria fuerte con producción y

empleo” donde inserta la producción agrícola, alimentos a precio justo, producción boliviana, soberanía agroalimentaria y producción agroecológica, educación productiva en la era digital, creación de empleo, economía fuerte y economía social; en materia internacional propone una patria libre, con orgullo y dignidad (Patria libre, símbolo mundial) en la cual incluye transparencia total, cero corrupción, aplicación de medidas contra el narcotráfico, Bolivia en el ámbito mundial; Bolivia abierta al turismo mundial; en lo social propone una patria con unidad con nueva constitución en donde se resalta un país con una nueva constitución, un estado plurinacional y una economía plural, cien leyes para implementar la nueva constitución y la autonomía gubernamental, también plantea una patria segura y para todos donde se plantea dejar atrás la pobreza, crear bonos, salud de calidad y universal, un plan nacional de vivienda, cobertura en servicios básicos (agua, luz alcantarillado, gas, telecomunicaciones), crear una industria de medicamentos, plan de seguridad ciudadana, crear cultura para la dignidad; en forma transversal se propone una patria grande e industrial en la era satelital donde se propone el gran salto industrial (gas, hierro; litio), Bolivia en el espacio de las telecomunicaciones (Satélite Túpac Katari), revolución vial para la integración del país, crear más medios de transporte (trenes, aeropuertos), Bolivia, país conectado al atlántico, producción de energía. Se puede determinar que las propuestas que se presentan en este plan son la continuación del anterior ya que se llevarían a cabo por la reelección del mismo mandatario, los propósitos y objetivos hacen parte de las sugerencias realizadas por varios sectores de la sociedad.

Para el año 2016 se presenta el Plan de desarrollo económico y social estado plurinacional de Bolivia en el marco del desarrollo integral para vivir bien 2016 – 2020, es continuación de los planes anteriores, en el cual se hace énfasis en los procesos sociales y

empoderamiento de la población sobre su territorio, a partir del desarrollo de 13 pilares y 64 meta, los pilares según el Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia (2016) están relacionados con:

- Erradicar la pobreza extrema
- Erradicación de la pobreza social, de toda forma de explotación, de la discriminación y del racismo
- Erradicación de la pobreza espiritual y construcción del ser humano integral
- Universalización de los servicios básicos como el Agua, gas, domiciliario, alcantarillado y saneamiento básico, las telecomunicaciones, electricidad, transporte, redes viales, transporte ferroviario, transporte fluvial, transporte aéreo, transporte por cable metro, vivienda.
- Salud, Educación y Deporte.
- Soberanía científica y tecnológica
- Soberanía comunitaria y financiera
- Soberanía productiva con diversificación
- Soberanía sobre los recursos naturales
- Soberanía alimentaria
- Soberanía ambiental con desarrollo integral
- Integración complementaria de los pueblos con soberanía
- Soberanía y transparencia en la gestión pública
- Disfrute y felicidad
- Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar

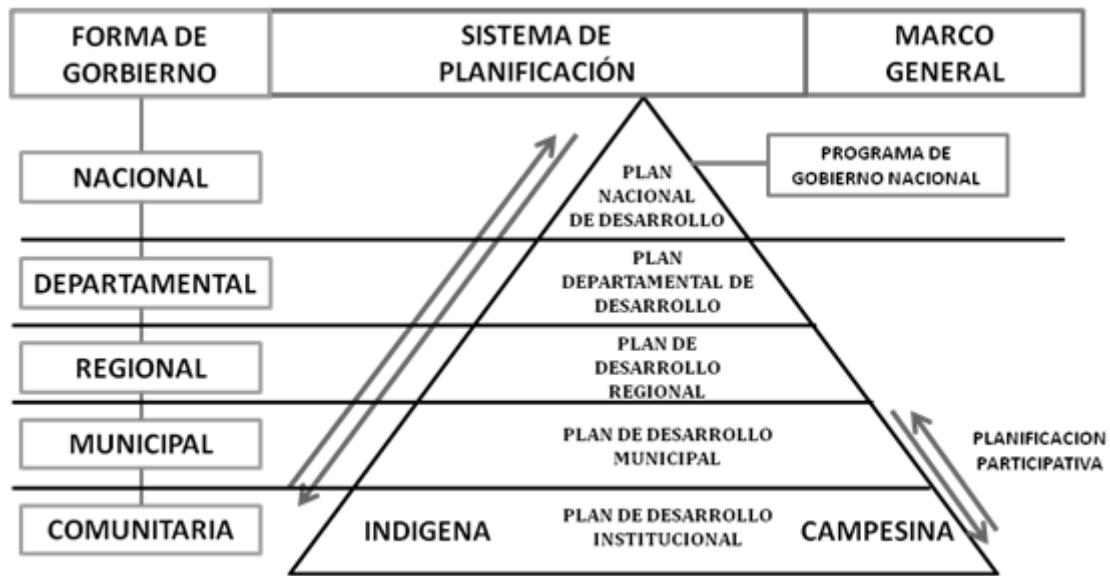
Con estos pilares se quiere enfatizar que el plan cumple una función social y económica, donde la participación de la población es importante para el desarrollo de cada uno de las metas a nivel territorial, se enfatiza en un proceso de cambio con transparencia, con honestidad y libre de corrupción, pensando en la inclusión social y el bienestar de la población, para lograr un desarrollo económico y social. En la tabla 16 se hace una síntesis de los procesos planificación manifestada en los planes en el periodo comprendido entre 1990 a 2016, en la figura 11 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Tabla 16 Periodo y características de la planificación en América Latina y el Caribe (Bolivia) 1990- 2016

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BOLOVIA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Retomando el nuevo rumbo de la planificación</b>	<b>1990- 2000</b>	<p>En 1989 se presenta la estrategia de desarrollo económico y social (EDES) 1989 – 2000 apoyado por la GTZ.</p> <p>En 1992 se presenta la estrategia nacional de desarrollo (END): un instrumento para la Concertación en el Gobierno de Lic. Jaime Paz.</p> <p>En 1994 se presenta el Plan General de Desarrollo Económico y Social, el cambio para todos.</p> <p>En 1997 se presenta el Plan General de Desarrollo Económico y Social. Bolivia XXI, País Socialmente Solidario, formulado en el Gobierno del Gral. Hugo Bánze, para este mismo año se presenta el Plan Operativo de Acción, para vivir mejor, también se formula la estrategia boliviana de reducción de la pobreza.</p>
	<b>2000 - 2016</b>	<p>En el 2001 se presenta la Estrategia Bolivariana de Reducción de la Pobreza.</p> <p>En el 2004 se hace la revisión de la Estrategia Bolivariana de Reducción de la Pobreza 2004 – 2007 hacia las metas del milenio.</p> <p>En el 2006 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo (PND), Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien, periodo 2006 – 2011.</p> <p>En el 2010 se presenta el programa de gobierno Bolivia país líder, que incluye el plan nacional de desarrollo con 30 propuestas.</p> <p>2016 Plan de desarrollo económico y social estado plurinacional de Bolivia en el marco del desarrollo integral para vivir bien</p>

Fuente: Elaboración propia.

Figura 11 Sistema de planificación en Bolivia



Fuente: Elaboración propia

## PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN COSTA RICA.

El escenario de la evolución de los de los procesos de planificación de Costa Rica está relacionado con la economía agraria del país, las exportaciones de la producción agrícola desempeñaron un papel importante en la evolución del proceso de planificación, es así como el cooperativismo en la década de los setenta entra a moldear la planificación económica y social del País centroamericano, más adelante la planificación sectorial, regional y territorial se articulan para establecer un proceso de desarrollo en lo social , económico, administrativo y político que han consolidado a Costa Rica como un País que ha trazado sus políticas bajo enfoques planificados

La planificación en Costa Rica se ha enriquecido con el pasar de los años, inicialmente se puede identificar en los procesos de desarrollo económico como puntos de partida en la

planificación nacional, economías, que se desarrollaron bajo la formulación de planes económicos que garanticen el buen desarrollo de la economía del país que para entonces era totalmente agrícola. Durante el proceso de construcción de la planificación en Costa Rica se ha nutrido con el apoyo de organismos como el ILPES que ha conducido al país centroamericano a consolidarse como uno de los de mayor desarrollo de Latinoamérica. Se puede afirmar que el Estado se ha preocupado por disminuir brechas de injusticia e inequidad, en este sentido los gobiernos encargados de formular los planes de desarrollo han fortalecido a los órganos encargados de este proceso, consolidándolos como las entidades rectoras en planificación, regional, territorial, económico y sectorial. A continuación se establece un análisis del proceso de planificación en Costa Rica, en el podemos identificar los puntos cruciales en la historia del país que influenciaron la creación de legislación y entidades que manejen el proceso de planificación.

### **Inicios de la planificación en Costa Rica periodo 1930 – 1980**

Los hechos coyunturales en la economía internacional como fue la caída de la bolsa de valores del Norteamérica que desencadenaron la gran crisis económica de 1929 produjo una incidencia en los procesos de planificación de Costa Rica, durante los inicios de la década del treinta del siglo pasado tuvo repercusiones económicas que afectaron el desarrollo del crédito hipotecario lo cual estanco la economía del país. La planificación en estos periodos se llevó a cabo junto a los procesos de desarrollo económico, dirigido a la producción agrícola, las características esenciales de tal desarrollo son producto de la evolución de la economía colonial hacia una economía de monocultivo, el cultivo del café, que se inició a mediados del siglo XX,

y más tarde (aunque con menos importancia) el cultivo del banano, han determinado la estructura económica del país y por ende los procesos de planificación regional y territorial de Costa Rica.

Por un lado estos cultivos han desarrollado el Comercio internacional, pero por otra parte, han fomentado la concentración de la propiedad inmueble en unas pocas personas, quienes controlan la producción agrícola en convenio con empresas internacionales que dedican gran parte de la producción a la exportación, esto ha determinado la disminución de la importancia relativa de la producción de artículos de consumo interno. (Romero Saint Bonnet, M. C. 1997).

Se destacan los procesos políticos direccionados a la economía de las exportaciones, basado en las fuerzas económicas enfocadas a la exportación, inicialmente solo estaba el café, lo cual permitió establecer un proceso económico exportador de esta producción, lo que implico una renta que le servía al país hasta que entro en crisis en los años 30, (Kruseman G., 1990).

Para comprender el proceso de planificación de este país centroamericano es importante indagar en su modelo económico de reducción durante la década de los años treinta del siglo XX. Durante el desarrollo del período 1914 hasta 1949 se pueden distinguir dos fases en su economía, la primera hace referencia desde 1914 hasta 1936, periodo en el que se observa una ausencia de reglamentación estatal y de un sistema bancario libre y desordenado. Durante los primeros años siglo XX, se reglamentó la Ley de Bancos, la cual era controlada por el gobierno nacional a través del Secretario de Hacienda, en la que se reglamentó una vigilancia superior a todos los bancos. El 5 de noviembre de 1936 se emitieron las Leyes No. 15 y N° 16 del 1ro de enero de 1937, las cuales dieron una estructura bancaria racional al país y permitieron que el nuevo



sistema de desarrollo se enfatice al crédito agrícola hasta llegar a su condición actual. (Chacón H, Manuel y Montero M. Andrea, 2015, p. 49).

Se creó el Banco Internacional de Costa Rica, primer Banco estatal en América Central, simultáneamente a este hecho , se crearon las primeras Cajas de Crédito Rural, las cuales se convirtieron en una experiencia útil que permitió más años adelante la conformación del sistema de Juntas Rurales de Crédito convirtiendo este proceso en el primer intento de planificación económica con enfoque territorial, sin embargo este proceso fracasó principalmente por causa de una deficiente administración y de una limitada posibilidad de financiación. El desarrollo económico del país estaba dirigido a la exportación del banano y del café, productos que en el mercado internacional se cotizaban a un buen precio, hecho que le ha permitido a Costa Rica mantener una económica netamente agraria.

Durante el desarrollo económico entre los años 1936 – 1949 considerada la segunda fase de desarrollo económico de esta década, en el que se puede destacar el papel desarrollado por las Juntas Rurales de Crédito Agrícola pues influenciaron mucho el desarrollo financiero y económico del país, el presupuesto de la República fue equilibrado y hasta tuvo superávits; la balanza de pagos fue favorable, aunque la balanza comercial era negativa, permitiendo en cierta manera durante esa época el desarrollo del crédito agrícola para los pequeños productores. (Chacón H, Manuel y Montero M. Andrea, 2015).

De 1940 a 1944 se nota una tendencia inflacionista, un aumento de los gastos del Estado, con déficits en el presupuesto, una balanza de comercio desfavorable, los adelantos hechos a los

agricultores por las Juntas Rurales aumentaron de 2.078.737 Colones en 1941 a 4.447.681 Colones en 1944 incrementándose por encima de un 50%. En 1944, con el fin de la guerra civil, el aumento de las importaciones y la disminución de las inversiones y préstamos del extranjero, determinaron un cambio en la balanza de pagos que se tornó pasiva. Las Juntas de Crédito continuaron su política de préstamos a sectores campesinos los cuales se incrementaron de 4.930.621 Colones en 1945 a 9.307.657 Colones en 1948, esto permitió que se generara un nivel mayor de inversiones financieras en los sectores agrarios, quienes para entonces eran los que generaban el desarrollo económico del país (Chacón H, Manuel y Montero M. Andrea 2015).

En el año 1948 se inicia un nuevo período en la historia bancaria de Costa Rica con la nacionalización de los bancos a partir de la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 71 del 19 de junio de 1948, y el Decreto Ley 313 del 29 de diciembre de 1948, que permitió la nacionalización de la banca particular aliviando la deuda de los pequeños agricultores que para finales de 1949 tenían unos empréstitos elevados por un fuerte incremento de los préstamos hechos por las Juntas Rurales (Quesada, Juan R.; et al. 1999).

Las Juntas Rurales de Crédito de Costa Rica constituyen un ejemplo a nivel centroamericano en la organización económica y financiera de la producción, su desarrollo ha sido posible por el anhelo de servir a quienes las constituyeron y también por la tradición del país en materia de crédito para los agricultores, para finales de la década de los años 40 del siglo XX el endeudamiento que generó en algunos sectores campesinos los préstamos hechos por las juntas de crédito rural desencadenó procesos asociativos y cooperativos para subsanar la deuda,

en este sentido empieza a tomar fuerza un proceso que es muy influyente dentro del modelo de planificación del país, el cooperativismo.

En la década del 40 se conforma el Partido Social Demócrata que permite implementar ideas económicas políticas y sociales para direccionar el desarrollo del país, se fomenta la participación de la población por los procesos cooperativos y los beneficios que se adquiere a través de la participación conjunta en el manejo de la producción, es así como:

*“El 12 de octubre de 1943, se crea la primera Cooperativa Agrícola Coopevictoria R.L. incluyendo un beneficio de café, un ingenio de azúcar y algunas fincas de café. Se crea también la Sección de Fomento Cooperativo en el Banco Nacional de Costa Rica para brindar financiamiento y en 1953 se transforma en el Departamento de Fomento Cooperativo cuyas funciones se amplían a educación y capacitación, asistencia técnica además del crédito y la promoción, funciones que venía realizando hasta entonces. En 1949 los constituyentes recogieron en forma íntegra el artículo 58 incorporado a la Constitución de 1871 plasmándolo en el artículo 64 de la actual Carta Magna que dice: "El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores", (Romero Saint Bonnet, M. C. 1997, p. 5).*

Este momento en el desarrollo del cooperativismo es de especial trascendencia ya que es de interés de la pequeña burguesía, profesionales y medianos empresarios de adquirir un acercamiento a las decisiones de gobierno en cuestiones políticas y económicas a través de estrategias que permitan un camino a las reformas económicas y sociales que propicien la producción y la mayor participación de los grupos sociales en la distribución del surgimiento del cooperativismo que fomente las cooperativas agrícolas e industriales , en esta época se dicta la Ley N° 1644, y en 1955 la Ley N° 1860 que define la creación de la oficina de sindicatos y

cooperativas en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, (Ley No. 1644 de 1953 y Ley No. 1860 de 1955).

Es a partir de la década del 1940 cuando se puede identificar el verdadero origen del cooperativismo en el país, la introducción de las reformas sociales y el establecimiento del código de trabajo en 1943, la reglamentación del cooperativismo dentro del marco legal se realiza solo hasta el año 1968 donde se da la promulgación de la primera Ley General de Cooperativas No. 4179, (LEY No. 4179 de 1968), que marcan el inicio del cooperativismo y la planificación en Costa Rica, ya que la creación de cooperativas estaba direccionada a la dinámica productiva del país y comercialización y beneficio de la actividad cafetera.

A pesar de haber logrado el rango constitucional durante el desarrollo de esos años no es hasta 1968 que el cooperativismo y el desarrollo agrario cumplen un papel importante en los procesos de planificación económica del país. En los años de 1964 y 1969 se presenta el mayor incremento en el número de cooperativas respectivamente de 41 a 137, lo cual determino el fomento en los sectores agrarios y de transformación industrial, que aportaban a la economía nacional. En la tabla 17 se puede observar el comportamiento de las cooperativas por cada año desde finales de 1950 y como crecieron significativamente hasta finales de la década de los setenta.

Tabla 17 Cooperativas desde el año 1959 a 1978

Año	No. de Cooperativas que se establecen	No. de Cooperativas que se incrementan
1959	43	
1964	84	41
1969	221	<b>137</b>
1973	276	55
1978	338	62

*Nota: Cuadro elaborado con datos de INFOCOOP, Estudio de Movimiento Cooperativo Costarricense, Diciembre de 1974.*

*Fuente: Romero Saint Bonnet, M. C. (1997). Ensayo titulado del reformismo cooperativo al cooperativismo empresario.*

A partir de la década del sesenta el cooperativismo se lo puede explicar en dos fases, la primera con un auge entre los años 1964 – 1967 que es donde se conformaron más cooperativas, y una segunda fase entre la década de 1970 y 1980 se desencadenó un período de crisis económica, que repercutió hondamente en las condiciones sociales, económicas y políticas de la sociedad costarricense. En el marco de las políticas estatales ante lo que se considera como coadyuvante de la crisis (el agotamiento del modelo agro exportador tradicional y del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones), a inicios de la década del 80, se empiezan a diseñar propuestas de solución orientadas a cambiar radicalmente la estructura productiva y las funciones del Estado, dentro del marco de una concepción neoliberal. (Romero Saint Bonnet, M. C. 1997, p. 7).

No sólo el cooperativismo agrícola se ve afectado por esas medidas sus efectos han trascendido a los otros tipos de cooperativas, para ampliar en los apartados siguientes se atenderán los aspectos relacionados con los efectos de las políticas económicas en el cooperativismo y la respuesta que el mismo da a este proceso de transformación del modelo económico en Costa Rica.

Durante la década de los años sesenta es cuando la planificación empieza a considerarse como un proceso generador de desarrollo económico y social del país, el gobierno de ese entonces ve la necesidad de crear instituciones que se encargue de la formulación y aplicación de políticas nacionales encaminadas a direccionar la planificación del desarrollo. Para el año de 1963 se establece la creación de La oficina de planificación (OFIPLAN), dependencia directa de la Presidencia, con el cual se busca promover una mayor eficiencia en los servicios prestados por la administración pública, con el objetivo de orientar el desarrollo nacional. (Alfaro, 2010)

Para el año de 1965 se observan los primeros resultados de esta dependencia, hace entrega del primer plan económico y social en una versión preliminar por parte de la oficina de planificación del gobierno de Costa Rica con el cual se pretende orientar el desarrollo nacional, sin embargo es importante mencionar que estos planes están totalmente direccionados por las políticas internacionales norteamericanas quienes en gran parte dependen de la producción económica de Costa Rica. Para finales de este periodo, específicamente en el año 1969 la oficina de planeación del gobierno de Costa Rica (OFIPLAN) hace entrega del plan operativo agropecuario para incidir positivamente en los sectores agrícolas del país y en el modelo cooperativista del mismo, (CEPAL, 1978).

En 1974 OFIPLAN entrega en el Plan de Desarrollo Nacional, con vigencia de cuatro años en el cual se constata la presencia de una serie de desajustes en la elaboración de una estrategia realista que plantea la necesidad de una maximización en el uso de los recursos escasos y el establecimiento de prioridades frente a la multiplicidad de requerimientos en campos muy diversos de la economía (Fonseca E., 1975, p. 29)

La capacidad productiva del país se ha expandido de modo sostenido en la última década que son apreciables los logros alcanzados en el proceso de desarrollo y el progreso en lo económico y en lo social, sin embargo, desde el Ministerio de la Planificación y desde el Coordinador General del Plan, se advierte de un conjunto especial de componentes negativos, cuya acción hay que eliminar para que se mantengan y dinamicen las perspectivas favorables al crecimiento económico y social de Costa Rica.

Estos aspectos negativos estaban relacionados con los desequilibrios sociales, enfatizando sus políticas en los sectores urbanos y dejando en un segundo plano los problemas rurales, los cuales tienen una mayor importancia pues es en estos espacios donde se genera la producción nacional de la que depende la economía nacional, la cual está estructurada en la inversión extranjera. Son cinco los puntos claves en los que se debía priorizar sus modificaciones, según Oscar Arias; Director de la Oficina de Planificación Nacional, durante el periodo 1970 – 1974, tenía como objetivo la elaboración del presupuesto nacional y la programación de la inversión pública.

Durante su gestión, promueve una nueva ley institucional, y decide dejar sentadas las bases de un Plan Nacional de Desarrollo para 1974 es declarado Ministro de Planificación Nacional y Política Económica por el gobierno de la época, su dirección se caracteriza por la búsqueda de más y mejores oportunidades económicas y por la lucha de hacer de Costa Rica, una democracia más estable y justa coordinador del plan para ese entonces las contradicciones esenciales explícitas por el plan fueron:

1. Evolución económica primordialmente favorable a los sectores de la población urbana de clase media, en desmedro de los sectores más pobres de la sociedad;
2. Insuficiencia de empleos capaces de absorber el rápido aumento de la fuerza laboral en actividades productivas más avanzadas
3. Desequilibrios importantes en la distribución y apropiación de recursos en el plano interregional;
4. Vulnerabilidad en relación al exterior, supeditada a las fluctuaciones en los precios internacionales que afectan los ingresos generados por la exportación, la carga creciente de la deuda externa, la inversión extranjera ascendiente y la importancia en aumento del ahorro externo en la formación del capital;
5. Deficiencias en la estructura institucional del Estado, en lo que se refiere a las exigencias de un incremento persistente de la capacidad productiva y a las funciones permanentes de gestión de un desarrollo cada día más complejo. En este sentido el gobierno Costarricense pretende fortalecer las instituciones que se encargan del proceso de planificación Nacional, para ello promueve en el plan una reestructuración de los entes planificadores.

Durante el tiempo de desarrollo de este plan se puede destacar el momento en que la Oficina de Planificación OFIPLAN se convierte en el Ministerio de Planificación Nacional y Política económica MIDEPLAN y se define como rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP), compuesto por instituciones públicas del gobierno central y descentralizado y la Ley de Planificación Nacional N° 5525, de 1974 por la que se establece y reglamentan el proceso de planificación en el desarrollo Nacional, con la cual se establecen tres objetivos principales, el primero de ellos, Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país, el



segundo, promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado y finalmente, propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales, para cumplir estos objetivos la ley establece funciones tales como:

- a) Hacer un trabajo continuo de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo regional y urbano, recursos humanos, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales.
- b) Elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social, y someterlas a la consideración y aprobación de las autoridades correspondientes.
- c) Participar en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional.
- d) Tomar parte en las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y política.
- e) Evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y política, lo mismo que de los programas respectivos.

Así mismo se organiza a las entidades encargadas del proceso de planificación, liderando el proceso el ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales y los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités

interinstitucionales, comisiones consultivas, quienes establecerán los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo.

A partir de 1976 se instaura de manera oficial la planificación regional y territorial en Costa Rica, y se establece una división del país en seis regiones y se aprueba la ley que crea el subsistema Nacional de Planificación Regional. La división territorial administrativa en sus inicios estaba relacionada con el esquema territorial en que se dividía el país. Durante un largo período de la historia la división territorial administrativa que dividía al país en provincias, cantones y distritos fue el marco que utilizó el Estado para ejecutar las políticas territoriales. Esta división del país se volvió obsoleta e inoperante a medida que la sociedad costarricense se transformaba, que se poblaron los espacios vacíos, que los caminos y carreteras abrían zonas al de asentamientos. (Carvajal G. A. 1997).

Creado el MIDEPLAN tiene como reto realizar el Plan de desarrollo de la vigencia 1979 – 1982 y debe evaluar y reestructurar los programas mal direccionados. Un análisis detallado del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 “Gregorio José Ramírez” (PND) permite identificar dos pilares básicos alrededor de los cuales se configura su diagnóstico y su estrategia. El primero tiene que ver con la estructura productiva de la economía nacional y el segundo tiene que ver con la participación de los costarricenses en el proceso de desarrollo. Así, los aspectos, que tradicionalmente se incluyen dentro de la definición de desarrollo en el contexto histórico latinoamericano o sea, lo económico y lo social, se manifiestan en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" a través de un análisis y una estrategia relacionada, por una parte, con la estructura de la economía y por la otra, con la participación de los individuos en la vida nacional, (Mora, J. C. 1993).

La Estrategia del Plan concentra en gran parte su atención en lineamientos, medidas e instrumentos que permitan modificar paulatinamente esa estructura. La Estrategia propone que los esfuerzos intelectuales, académicos, empresariales y burocráticos del país, se dediquen al fortalecimiento del agro y de la agroindustria, como los bastiones sobre los cuales se sustentará el crecimiento económico de Costa Rica (Fonseca E., 1975, p. 24).

En relación al segundo aspecto incluido en la definición de desarrollo, lo social, éste tradicionalmente se ha enfocado de tal forma que los diagnósticos y estrategias de los planes tienden a preocuparse por la distribución de la riqueza nacional y tienen como objetivo fundamental el que se transfiera de los sectores de altos ingresos a los de bajos ingresos, por medios impositivos y a través de la dotación de servicios.

En el contexto del plan se lleva a cabo un análisis que permite regalar y donar los medios de vida para la subsistencia, corroe y deteriora las potencialidades humanas, al impedirles a los individuos participar en la elaboración de esos medios de vida, o sea en la producción y en la actividad económica del país. Este paternalismo no conduce al verdadero desarrollo, del desarrollo humano, sino que más bien tiende a dar carácter de permanente a la situación de marginalidad de los grupos de bajos ingresos y se convierte, por esa razón, en factor generador de desigualdad. (Fonseca E., 1975, p. 31).

El Estado costarricense ha venido creciendo en el pasado de manera vertiginosa en su estructura y en sus recursos, entre otras razones como consecuencia del crecimiento funcional que ha experimentado sin planificación administrativa desde su independencia hasta hace pocos

años. Por lo tanto, su acción debe racionalizarse al máximo, y la planificación socioeconómica debe fortalecer tal esfuerzo de racionalización de la labor del Estado, tanto desde el punto de vista de la política pública global, como desde la puramente institucional.

La fase de planificación regional parte de los lineamientos globales y regionales nacionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1979 - 1982 "Gregorio José Ramírez" que ella misma ha contribuido a definir y permite elaborar detalladamente sobre las particularidades y prioridades de las regiones; asimismo considera, dentro de tal perspectiva regional de análisis, los aspectos más importantes, generales y orientadores en cuanto a programas y aportes de los sectores y de las instituciones en cada región, sin entrar en el detalle del contenido de los mismos.

Una parte importante a resaltar en este plan es el proceso de planificación sectorial, haciendo énfasis en la naciente industria y en la economía de exportación de productos agrícolas. Parte de los lineamientos globales, en cuanto a política sectorial el plan elabora en detalle sobre las particularidades y prioridades de estos sectores; asimismo considera los aspectos globales referidos a programas y aportes de las instituciones de cada sector, sin entrar en detalles de programación interna de éstas, y en igual forma en cuanto atañe a instituciones. Este proceso de planificación se distingue por una jerarquía de fases y niveles de distinto contenido específico, perfectamente integrados, dentro de una dinámica de acción simultánea de todas las fases, cada una en su respectivo ámbito de proyección pero derivando lineamientos y orientaciones de las demás fases en un flujo permanente de formulación de política de arriba hacia abajo y viceversa.

Por otro lado se establece el subsistema sectorial a partir de la creación de un Subsistema de Planificación y Coordinación Sectorial el cual fue de vital importancia para la ejecución del Plan de Reforma Administrativa y para la puesta en práctica de los planes y proyectos de desarrollo del gobierno. El conjunto de las instituciones públicas de Costa Rica ha crecido enormemente, en particular en las últimas décadas; su estructura es abundante, variada y compleja. Hasta hace poco, sin embargo, no existían en la práctica instancias de coordinación interinstitucional funcionales, aparte del Consejo de Gobierno y del Consejo Agropecuario Nacional.

Se pretendía lograr algún grado de coordinación mediante representaciones en las juntas directivas de las instituciones descentralizadas administrativamente, pero este mecanismo está lejos de satisfacer las necesidades de coordinación operativa que demandan la planificación y la administración pública modernas. Como respuesta a este vacío de coordinación fue que se creó, mediante Decreto Ejecutivo, el Subsistema de Planificación y Coordinación Sectorial. Para diseñar dicho Subsistema, se ha usado el modelo del Consejo Agropecuario Nacional, y se complementa esta experiencia con el saber doctrinario acumulado y también con experiencias que se ha tenido oportunidad de conocer de otros países.

En el ámbito regional para finales de la década de los setenta del siglo XX, se establecen una serie de elementos que aportan al proceso de planificación regional, en este sentido los Subsistemas de Planificación y Coordinación Sectorial y de Planificación y Coordinación Regional son estrechamente complementarios, de hecho, se interrelacionan hasta un grado tal que se hace imposible concebir el uno sin el otro. Atendiendo a las características particulares de

Costa Rica, se puede determinar la existencia de cinco regiones, divididas a su vez en veintidós subregiones y en cada una de ellas un consejo de desarrollo subregional, que, agrupados a nivel regional, constituyen los consejos de desarrollo regional para cada una de las regiones. En los consejos de desarrollo están representadas las instituciones públicas con actividades desconcentradas, así como los sectores privados y comunales. Como se puede analizar, el modelo tanto sectorial como regional tiende a ser participativos, y de esta forma contribuir a la consolidación democrática en Costa Rica. (Fonseca E., 1975, p. 36).

Cada consejo sectorial, subregional y regional, ya sea en el orden técnico o en el político-administrativo, representa un verdadero crisol en el que se combinan los diversos criterios que contribuyen a la consolidación de una democracia pluralista y progresista. Finalmente se resalta la experiencia interesante ha sido el esfuerzo interinstitucional, realizado por la OFIPLAN a través de la conformación de una división que se encargue de estar en permanente contacto con las acciones que toman con ministerios, entes autónomos, sistemas técnico-administrativos y municipalidades, para que de esta forma se puedan canalizar recursos a todas las regiones que conforman el territorio de Costa Rica.

En este proceso de descentralización administrativa direccionado principalmente por la planificación regional de Costa Rica se puede resaltar los siguientes procesos, la integración de las acciones regionales y sectoriales mediante los comités sectoriales regionales que integran a los directores regionales de cada ministerio y entes descentralizados, organizados por sectores. Igualmente existe en cada región un comité intersectorial que reúne a los directores regionales que coordinan cada Comité Sectorial en la región, para fines de coordinación operativa de

sectores en las regiones, que se encuentra distribuido el país según sus características geográficas, estas seis regiones son:

1. La Meseta Central
2. Región Meridional de la Meseta Central
3. Cuenca del Tempisque - Golfo de Nicoya
4. El Valle del Diquis y el Litoral Pacífico
5. Llanuras del Norte
6. Llanuras del Atlántico.

Para generar un proceso exitoso en el proceso de descentralización se establecieron una serie de planes encargados de recoger las iniciativas populares y ministeriales para materializar en desarrollo social y económico lo propuesto, es así que dentro de la planificación se empieza a formular y ejecutar los llamados planes operativos regionales (POR), que son los planes de corto plazo que se realizan cada año para alcanzar los objetivos regionales y subregionales de mediano y largo Plazos.

Los Planes Operativos Regionales están basados en el siguiente concepto:

*"Una vez definido el marco global o macro-socioeconómico anterior, es necesario pasar a un plano más concreto de formulación de política. Hay que determinar cómo los grandes lineamientos u objetivos de la fase global, se deben desagregar en lineamientos, objetivos o metas regionales, de tal suerte que se aclare en qué regiones o áreas geográficas se van a cristalizar los fenómenos económicos y sociales que se vienen registrando en un periodo histórico", (Meoño J. 1978, p. 228)*

La Planificación Sectorial, obliga a especificar la política regional, pero ahora en términos del papel y responsabilidad que corresponde a los grupos de instituciones vinculados por la afinidad de las actividades que ejecutan, es decir agrupadas en sectores de actividad gubernativa.

A lo largo de todo el proceso de planificación aquí expuesto está implícito el papel activo de los consejos de desarrollo y de los coordinadores de los mismos. Los consejos de desarrollo y coordinación subregionales y regionales, sirven de órganos de comunicación y retroalimentación para lograr una amplia comprensión de la problemática regional y también de órganos de consulta, revisión y control de lo que OFIPLAN aspira para la correspondiente subregión y región. Esto se sustenta en la filosofía de la participación popular y en el respectivo decreto ejecutivo que crea el Subsistema de Planificación Regional y Urbana, el cual establece que los consejos de desarrollo y coordinación deben elaborar un plan operativo anual. Dicho decreto establece, además, que OFIPLAN debe contar con Secretarías de planificación y coordinación subregional y regional, que son el órgano asesor y la secretaría técnica de los consejos subregionales y regionales de desarrollo. El esquema de los planes operativos que comprende sus fases de análisis, planificación, ejecución, control y evaluación.

En lo que se refiere al tiempo se establecen unos planes anuales operativos (PAO) los cuales están directamente relacionados con los planes operativos regionales (POR). Los planes globales, regionales y sectoriales contienen lineamientos de largo y mediano plazos. Así, en la última etapa del proceso se requiere una vinculación entre estos planes y las acciones que se emprenden en el corto plazo. Tal relación concatenada se establece a través de la planificación



anual operativa, la cual constituye el último eslabón del proceso y se lleva a cabo en términos más específicos, haciendo explícitas las políticas, los instrumentos y los recursos a utilizar en la consecución de los fines deseados. Los planes anuales operativos son una herramienta de planeación que permite llevar a cabo los fines de la organización durante un tiempo determinado (en este caso sería a un año), mediante una adecuada definición de los objetivos y metas que se pretenden alcanzar, de manera que se utilicen los recursos disponibles con eficiencia, eficacia y economicidad, estos planes tuvieron gran influencia en el sector industrial y de comercio, pues se establecían metas anuales que permitían el monitoreo a través de indicadores cuantificables que permitan verificar el estado de ejecución de los proyectos.

A continuación presentamos la tabla 18, síntesis, donde se caracterizan los principales elementos que han derivado a un proceso de planificación en Costa Rica.

Tabla 18 Periodos y características de la planificación en Costa Rica entre 1930 – 1980.

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (COSTA RICA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Inicios de la planificación en Latinoamérica</b>	<b>1930 - 1940</b>	1914 hasta 1936 hubo una ausencia de reglamentación estatal en cuanto a temas específicos en lo económico, lo social y la planificación. (Chacón H, Manuel y Montero M. Andrea, 2015)  1932, mediante la Ley de Reestructuración del Poder Ejecutivo No. 68-12, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica se convirtió en Ministerio, con lo cual se elevó el rango del órgano central en un esfuerzo por fortalecer el papel de la planificación como instrumento orientador y coordinador de las acciones del sector público, las Leyes de 1936 permitieron sanear la estructura del país por lo que no generó mayores daños a los cambios económicos que han caracterizado estos últimos años. (Chacón H, Manuel y Montero M. Andrea, 2015)  1940 se establece el consejo agropecuario nacional con el fin de organizar acciones encaminadas a la organización del sector agrario para tal fin se fortaleció la organización de los sectores campesinos y productores quienes incidieron en la conformación del cooperativismo. (Chacón H, Manuel y Montero M. Andrea, 2015)
	<b>1940 - 1950</b>	1943 se promulga Código de Trabajo, se emitió la primera Ley General de Cooperativas, con la guerra civil del 48 se abren nuevos espacios para la incorporación del movimiento cooperativo al desarrollo nacional ya que el Estado cambia su estrategia al buscar diversificar y modernizar la estructura productiva propiciando empresas asociativas de producción agrícola entre otras formas de organización. (Romero Saint Bonnet, M. C.,

	<p>1997 p.4)</p> <p>1949 los constituyentes recogieron en forma íntegra el artículo 58 incorporado a la Constitución de 1871 plasmándolo en el artículo 64 de la actual Carta Magna que dice: "El Estado fomentará la creación de cooperativa como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores" (Romero Saint Bonnet, M. C.,1995, p. 5)</p> <p>1950 se realizaron una serie de innovaciones que pueden tener consecuencias muy importantes sobre el libre el crédito en general y, en particular sobre el crédito agrícola</p>
<b>1950 - 1960</b>	<p>1952 el Partido de Liberación Nacional propone en su carta constitutiva la creación, desarrollo y fomento del movimiento cooperativo.</p> <p>1953 se conforma el departamento de Fomento Cooperativo cuyas funciones se amplían a educación y capacitación, asistencia técnica además del crédito y la promoción, funciones que Venía realizando hasta entonces.</p> <p>1955 se dicta la Ley N° 1860 que define la creación de la Oficina de Sindicatos y Cooperativas en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con funciones de inscripción, supervisión y liquidación</p>
<b>1960 -1970</b>	<p>1963 Creación de OFIPLAN, dependencia directa de la Presidencia, para promover una mayor eficiencia en los servicios prestados por la Administración Pública, con el objetivo de orientar el desarrollo nacional.</p> <p>1965 se hace entrega del plan económico y social en una versión preliminar por parte de la oficina de planificación del gobierno de Costa Rica. (CEPAL, 1978)</p> <p>1968 el gobierno de entonces promulga la primera ley Cooperativa, la 4179, principal instrumento para que se desarrolle el cooperativismo como una forma de organización que incida en las decisiones estatales</p> <p>En 1969 la oficina de Planeación del gobierno de Costa Rica hace entrega del Plan operativo agropecuario para incidir positivamente en los sectores agrícolas del país (ONU - CEPAL, 1978)</p>
<b>1970 - 1980</b>	<p>1974-1978 en el Plan de Desarrollo se constata la presencia de estos desajustes, preconizando la elaboración de una estrategia que, a partir de un diagnóstico empíricamente realista, plantea la necesidad de una maximización en el uso de los recursos escasos y el establecimiento de prioridades frente a la multiplicidad de requerimientos en campos muy diversos de la economía (Fonseca E., 1975 p. 25)</p> <p>1974 OFIPLAN se convierte en MIDEPLAN y se define como rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP), compuesto por instituciones públicas del gobierno central y descentralizado (Ley de Planificación Nacional N° 5525, de 1974).</p> <p>A partir de 1976 se instaura de manera oficial la planificación regional, se establece una división del país en 6 regiones y se aprueba la ley que crea el subsistema Nacional de Planificación Regional. (Carvajal G. A., 1997)</p>

Fuente: Elaboración propia.

## **Crisis de la planificación en Costa Rica periodo 1980 – 1990.**

En 1979 se presenta el plan Nacional de Desarrollo 1979 – 1982 “Gregorio José Ramírez”, este plan se presenta con la intención de solucionar los problemas de la producción y mejorar la calidad de vida de la población, debido al estancamiento de la actividad productiva y a la baja o nula eficiencia del sector industrial, no ha habido presencia de planificación provocando crisis en el sector económico y social del país.

Según OFIPLAN (1979) el plan nacional de desarrollo se divide en tres partes, el contexto socioeconómico, la estrategia de desarrollo y los programas de la estrategia de desarrollo, se toman como sectores a impulsar el industrial, el sector agropecuario, el sector público, como los principales sectores que impulsaran la economía y la estabilidad del país propiciando desarrollo y bienestar.

Adjunto a estos sectores aparecen unos subsectores que se determinan como los generadores de las acciones a realizar, se encuentran la producción, la demanda agregada, los precios, la balanza de pagos, la estructura del comercio exterior, el mercado común centroamericano, el ahorro y la inversión, el endeudamiento, la localización de actividades económicas, la participación popular, los recursos naturales, todos estos subsectores se abordan a través de programas y planes de acción.

Para comienzos de esta década el proceso económico de Costa Rica tuvo dificultad de acceder al crédito comercial bancario externo y se ve forzado a firmar empréstitos con el Banco

Mundial, correspondiendo a programas de préstamo de ajuste estructural SAL (sus siglas en inglés Structural Adjustment Loan), Fallas V. Helio y Rivera U. Eugenio (1988), institución que tiene preferencia por la privatización de empresas públicas. Entre los años 1981 y 1986 el número de organizaciones cooperativas crecen aceleradamente, estas fueron una serie de medidas de choque por parte del gobierno para frenar la crisis.

En el año de 1980 llegan abruptamente a su fin más de 30 años de crecimiento económico al precipitarse Costa Rica en una fase recesiva de gran magnitud. En 1980 la segunda mitad del gobierno de Rodrigo Carazo, el país había interrumpido los convenios establecidos con el FMI, esta fase coincidía con un momento en que la asistencia financiera norteamericana resulta ser insuficiente para compensar los costos del ajuste. La creciente fuga de capitales, la falta de acceso a los mercados financieros internacionales, obligan al gobierno de Carazo a suspender los pagos de la deuda contraída con fuentes comerciales. En 1980 comienzan a acumularse los intereses atrasados de la deuda lo que obliga desde Septiembre de 1981 hasta fines de 1982 a declarar la moratoria unilateral del servicio de la deuda, resultando en una interrupción y virtual agotamiento de las líneas normales de crédito de corto plazo.

Este programa de corto plazo ha creado una incertidumbre, situando al país en un estado de crisis permanente desde 1980 ésta crisis se explica en el contexto estructural en el agotamiento del modelo de sustitución importaciones basado en la industrialización interna y en la integración del mercado latinoamericano.

*Es necesario entonces buscar nuevos rumbos para nuestra producción; es necesario reorientar el aparato productivo hacia nuevos mercados; y es*

*necesario aumentar en general la eficiencia de la actividad económica en Costa Rica. Mucho se ha avanzado ya en esa dirección: ya en 1988 casi la cuarta parte de las exportaciones estarán dirigidas a terceros mercados no tradicionales; la producción industrial de Costa Rica, en un 90 %, no depende de la demanda del mercado centroamericano; las exportaciones agrícolas se han diversificado y compiten con éxito en mercados extra regionales. Se ha dado un proceso gradual pero claro de cambio estructural, de reorientación del aparato productivo. (Herrero, F. 1990, p. 61)*

A nivel nacional entre los años de 1983 y 1984, los esfuerzos se enfocaron a la estabilización de la economía y firmar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que garantizará el apoyo financiero indispensable para enfrentar la crisis. Un soporte fundamental de este proceso de estabilización y reactivación de los mercados y la economía nacional dando como resultado un apoyo significativo por parte del gobierno norteamericano que incrementó significativamente la deuda adquirida, hay que destacar que el endeudamiento influyó en el progreso de los procesos cooperativos que determinaron el aumento productivo y la estabilización de la producción, estabilizando el desarrollo del país.

*“Entre el segundo semestre de 1982 y hasta el año 1985, Costa Rica recibió ayuda económica por parte de USA por un monto de US \$6.825 millones en préstamos y donaciones. Ello marcó el inicio de cambios en el rumbo de la política económica y social de Costa Rica que se caracterizó por la creciente influencia en los asuntos internos por parte de los organismos internacionales. Los indicadores siguientes expresan la recuperación en la economía: En 1983 el Producto Interno Bruto creció, en términos reales, en 2.3% y en 6.6% en 1984; el desempleo abierto se redujo de 8.7% en 1981 y de 9.4% en 1982 a 9% en 1983 y 7% en 1984; la inflación disminuyó respecto a los años 1981(65%) y 1982(80%) a 10.7 en 1983 y a 17.3% en 1984” (Romero Saint Bonnet, M. C., 1997, p. 12).*

Para este periodo las organizaciones cooperativas crecen significativamente lo cual prevé una funcionalidad a esta institución que apoya las políticas de desarrollo económico para el país.

Los programas de ajuste estructural (PAE), se direccionan al sistema de comercio para hacer ajustes en la forma de adjudicación de los recursos hacia la producción, el sector financiero que determina regular y fiscalizar operaciones financieras, sector agropecuario direccionado a la mayor producción y búsqueda de canales de comercialización fortaleciendo los programas de asistencia desde el gobierno, el sector público encargado de ejecutar programas y políticas direccionadas a fortalecer las capacidades de desarrollo de los demás sectores y tomando decisiones sobre la adjudicación de recursos, (Herrero, F. 1990). Los PAE son planes que se crean con el fin de direccionar los recursos adjudicados en el proceso crediticio para los gobiernos, imponen la forma de gasto y a que sectores direccionar dichos recursos, son en sí unas políticas de mediano plazo para cumplir unos objetivos económicos.

Según los comentarios realizados por Fallas V. Helio y Rivera U. Eugenio (1988), la instauración de los programas de ajuste estructural se realizaron de manera parcial porque existía una limitada capacidad de diseño, evaluación y ejecución de los programas, también la ausencia de una metodología que constatare el efecto que tenían estas políticas realmente.

La falta de integrar una planificación acorde a las necesidades del país produce una reducción significativa de las exportaciones de la producción derivados de la inestabilidad económica y la crisis financiera en la que se encontraba el país, este fenómeno se explica según Sauma P. y Trejos J. D.( 1999), a partir de:

*“La crisis económica que se torna visible a partir de 1979 y que alcanza su mayor intensidad en 1982, es resultado de distintos factores. En primer lugar los desequilibrios internos de un esquema de desarrollo en el que el consumo interno y el gasto fiscal superaban sistemáticamente la*

*capacidad exportadora y los ingresos fiscales, habían llevado tanto a una pérdida del dinamismo como a un estrangulamiento que se refleja tanto en los desbalances externos como en los fiscales”(p. 337-338).*

La planificación nacional se concibe en Costa Rica como un sistema consustancial al concepto de democracia participativa con el fin de lograr el desarrollo integral de la población de Costa Rica y afianzar así el sistema democrático prevaleciente. De esta manera se ha fortalecido el concepto sistémico de la planificación, a través de la consecución de dos objetivos fundamentales:

1. Una estrecha vinculación, de carácter simbiótico entre los lineamientos políticos que constituyen la estrategia de la planificación y los aspectos técnicos, convertidos en las tácticas, procedimientos, instancias e instrumentos mediante los cuales los objetivos políticos adquieren vida a través de la acción.
2. La participación de los niveles y ámbitos de decisión superior formal y jerarquizada, con las bases mismas de la sociedad, de manera que la planificación sea el resultado de un proceso de dos vías, de arriba hacia abajo y a la inversa, con lo cual los funcionarios políticos y los técnicos dan a conocer a las comunidades organizadas sus planteamientos, pero también escuchan los de éstas, que enriquecen así el diálogo democrático y además permiten.

La planificación es en Costa Rica, como también lo es en otros países latinoamericanos es relativamente nueva, en consecuencia ha encontrado algunas resistencias en su aplicación, en especial en ministerios de gobierno tradicionalmente fuertes, acostumbrados por décadas a

participar en un proceso de toma de decisiones en que la planificación fuera de esos organismos, en coordinación con otros, no existía.

Durante el cuatrienio 1982 –1986 se debe establecer un nuevo plan de desarrollo según el sistema democrático costarricense, el cual establece una ley electoral cada cuatro años, ya había terminado la vigencia del plan del anterior Gobierno. Durante este periodo el MIDEPLAN presenta el Plan Nacional de desarrollo para los años 1982 – 1986 “Volvamos a la tierra”, se direcciona a las principales políticas globales en el área Social que para el rubro distribución del ingreso se plantea, la creación de empresas productivas que sean propiedad social de los asalariados, así como su participación en todas las fases de su desarrollo; desde la producción hasta la distribución misma de las ganancias, también se intentan procesos relacionados con el desarrollo turístico.

En 1984 se aprueba la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público que estableció limitaciones al crecimiento del gasto y el empleo público y estableció las condiciones legales para vender o liquidar ciertas empresas estatales, lo cual permite colocar unos lineamientos claros sobre manejo fiscal y estabilidad económica, para ello se hace necesario reactivar sectores importantes de la industria y la producción en el país, (Sauma P. y Trejos J. D. 1999).

Para ello se hace necesaria la creación de entidades y organismos que permitan el manejo adecuado de los presupuestos, ordenación del gasto y distribución de proyectos como los ministerios de hacienda, obras públicas, transportes, salud y educación, lo cual permite establecer



un cambio estructural en la forma de gestión, que involucre procesos de planificación mas agiles y acertados a las coyuntura del momento y que permitan la previsión a futuro.

Se diseñan así diferentes programas de salud, desarrollo rural, crédito, distribución de la propiedad que buscar mejorar las condiciones de vida de la sociedad costarricense, en su diario vivir, se desarrollaron modos aceptados para debatir, impulsar o combatir estos programas. Para este tipo de planificación se han desarrollado técnicas y sistemas, métodos, modelos y parece ser que, cuanto más científica se hace la planificación y cuanto mayor es su capacidad predictiva, más es la confianza que puede generar, como instrumento, en la comunidad sociopolítica. El aumento de credibilidad para la planificación es muy claro, pero también es evidente, y cada vez con mayor fuerza, que sin un cambio de mentalidad la planificación no da resultado.

La organización social apoya el desarrollo económico mediante la formación de empresas agropecuarias o agroindustriales asociativas, de organizaciones de comercialización y de agrupaciones de asalariados; favorecería una inserción social y política más adecuada y aumentará su capacidad para incidir y participar en las decisiones que toma el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Durante el año 1983 se impulsó la formación y consolidación de empresas autogestionarias y cogestionarias, las que serán consideradas como las formas de participación en la producción más importante, dado que favorecen una mayor autonomía y responsabilidad de los trabajadores organizados socialmente para la producción y para el rubro, mejoramiento del nivel de vida se plantea organizar cooperativas de consumo.

Una de las situaciones relevantes en este periodo es el endeudamiento que se vuelve adquirir a través de convenios internacionales para apoyar el desarrollo y mantenimiento de las cooperativas y el manejo administrativo gubernativo junto a este proceso el “apoyo evidente al cooperativismo que se manifiesta en la administración Monge Álvarez (1982-1986) reflejado en los datos cuantitativos del número de organizaciones creadas en el período y teniendo como marco las propuestas en el Plan de Desarrollo en 1982 se firma con la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) un convenio de donación por \$600.000 dólares para la operación del Proyecto del Fortalecimiento institucional de Fedecredito y sus cooperativas afiliadas” (Romero Saint Bonnet, M. C., 1997, p. 14) .

A partir de 1984 se establece un sistema institucional de organización y representación regional a través de los Consejos Regionales de Desarrollo (CRD) como los órganos de competencia técnica de ese ámbito territorial, manejados por comités técnicos sectoriales. La falta de aplicabilidad del desarrollo regional se deriva de la falta de implementación de medios de legitimación política y local derivado de una baja favorabilidad de los gobiernos de turno, los Consejos Regionales de Desarrollo CRD no tuvieron el desarrollo esperado, y su aporte fue muy poco en cuestiones de alcanzar los objetivos que permitan la integración nacional y como instrumento efectivo del próximo plan a establecerse para el periodo 1986 – 1990, aunque hay que considerar este elemento como un nuevo proceso de impulso de la integración de la administración gubernamental hacia la sociedad para sacar adelante los planes y proyectos enmarcados en el plan de desarrollo. (Fernández B, M. 1988)

Se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica 1986-1990, que determino la ineficiencia de los planes hacia las regiones en el país derivado de un centralismo y una política normativa centralista, evidenciando una baja participación de la ciudadanía en los proceso de desarrollo, proceso que determino el plan como necesario para que la planificación regional sea efectiva y desencadene el crecimiento anhelado, para ello fue fundamental implementar objetivos que permitan integrar la democracia y la economía.

*"E] objetivo democrático de mantener la igualdad de oportunidades en el desarrollo personal y de integración social y política, no se está logrando; es muy preocupante que una tercera parte de los hogares (34%) del A.M.S.J. no satisfagan sus necesidades básicas. Esto evidencia brechas importantes; son sectores de la población sobre los que las políticas sociales no han tenido una cobertura y acción eficaz. La pobreza es muy intensa en el 30% de los hogares pobres, ya que las privaciones que presentan. Este es un hecho particularmente revelador considerando que el estudio se localiza en el centro urbano más importante del país, el que más beneficios recibe y en donde existen las mejores condiciones" (Carvajal, G. 1993 citando al Ministerio de Planificación Nacional, Política Económica, 1991, P.89).*

A finales de 1989 se instaura el programa de ajuste estructural II (PAE II), como parte del Plan Arias para Centroamérica, se tuvo que realizar un ajuste a la cuentas del país como parte de los procesos y lineamientos que estaban siendo direccionados por el fondo monetario internacional y el Banco Mundial, esto llevo a favorecer la producción y la comercialización:

*"el cambio de la política agrícola, favoreciendo los productos de exportación como el café, el banano y el azúcar de caña frente a los cultivos tradicionales de consumo doméstico como el arroz, el frijol y el maíz, las reformas destinadas excluir a los sindicatos como agentes de negociación de los convenios colectivos, o los recortes en el presupuesto de la enseñanza universitaria, motivaron un sinnúmero de huelgas, paros, y protestas de los sectores afectados, como los estudiantes, los campesinos*

*sin tierras, los pequeños y medianos productores agrícolas y los ganaderos” (Arias Sánchez, Ó. 2016)*

En la década de los 80 aparece un sector poco explotado en la economía Costarricense como lo es el turismo, elemento dinámico de la economía, y también la expansión de los servicios; proceso que debe sumarse en el nuevo plan de gobierno que se encentra en desarrollo.

En la tabla 19, se caracterizan los principales elementos que han derivado a un proceso de planificación en Costa Rica.

Tabla 19 Periodos y características de la planificación en Costa Rica entre 1980 – 1990

PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (COSTA RICA)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Crisis de la planificación	1980 - 1990	<p>1980 a raíz de la crisis de la deuda, Costa Rica tuvo dificultad de acceder al crédito comercial bancario externo y se ve forzado a firmar con el Banco Mundial préstamos de ajuste estructural (SAL), institución que tiene preferencia por la privatización de empresas públicas.</p> <p>En 1981 se inició una severa caída de los precios de las exportaciones y se genera una crisis económica que se extendió por tres años (CEPAL,1992)</p> <p>1982 en Plan de desarrollo “Gregorio José Ramírez” se postulan los lineamientos de planificación regional y sectorial.</p> <p>1984 se promulga la Ley 6955 con el que se busca que el ministerio de hacienda elabore el presupuesto por planes y programas</p> <p>A partir de 1984 se establece un sistema institucional de organización y representación regional a través de los Consejos Regionales de Desarrollo (CRD) así como los órganos de competencia técnica de ese ámbito territorial, los comités técnicos sectoriales. (ILPES, 1988)</p> <p>1986 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) junto con ILPES iniciaron la formulación de un proyecto de apoyo a los objetivos del Plan de desarrollo nacional. (ILPES, 1988)</p> <p>1986-1990, En el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica se reconoció la agudización de las disparidades regionales de desarrollo y el aumento de la centralización y de la concentración de las facultades y del instrumental operativa del desarrollo en el gobierno central. El gobierno solicita la colaboración del ILPES para que evalué el plan. (ILPES, 1988)</p>

Fuente: Elaboración propia

## **Retomando el nuevo rumbo de la planificación en Costa Rica periodo 1990 – 2016**

Con fines de integrar al país en el proceso de planificación el cual trata de establecerse para estos tiempos desde la perspectiva administrativa el país está dividido en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos, lo local está administrado por el Cantón en el cual está el Gobierno Municipal, cuyas autoridades son los regidores son elegidos libremente. (Galilea S. O.; Letelier L. S.; y Ross K. S., 2011, p. 181). Estas instituciones autónomas permiten el desarrollo de los sectores descentralizados a nivel territorial en la formulación de programas y proyectos.

Para esta época se presenta el plan de desarrollo 1990 – 1994 que integra un proceso de reforma del estado, integrado a un proceso de acuerdos de paz, que permite nuevamente integrar los procesos democráticos y con la participación de la sociedad, junto a la presentación del plan se presenta el programa de ajuste estructural III, que permitiría liberar el camino y enfocarse a una apertura económica que determinaría la desaparición y precariedad de ciertos sectores por la pérdida de salvaguardas arancelarias, según Cruz, Yalena de la; Li Chen-Apuy, Sandra; Morales, Minor; Zamora, Carlos (1995) el programa presenta cuatro principios que se deben incorporar al desarrollo del país los cuales son apertura económica, reforma del Estado para potenciar los procesos de apertura, reforma del sector financiero y mercado de capitales, y la obligación moral de la protección de los recursos naturales para apoyar el desarrollo auto sostenible en el largo plazo.

Es importante destacar que estos principios se relacionan directamente con los objetivos y ejes que se manejan en el plan los cuales se relacionan con “crear las condiciones para alcanzar una equilibrada redistribución de la riqueza y del poder político, Impulsar la reestructuración de la organización del estado, para darle mayor flexibilidad, eficiencia y productividad, adecuar su aparato administrativo, de tal forma que se adapte funcionalmente a la nueva dinámica que exige la nueva realidad del estado, propiciar, con base en el consenso político, el debate nacional sobre las principales reformas que se requiere el estado” (Sagot E. Carlos E. 1993, p. 59).

Durante los primeros años de la década de 1990 se empieza a gestar un proceso de transición a un modelo de desarrollo integral que retome la visión de conjunto de largo plazo implementado un proceso estratégico y coherente de acciones que permita generar un visión en conjunto donde intervenga tanto de instituciones públicas, privadas y la sociedad. Se puede observar que este el punto de partida del plan nacional de desarrollo del periodo 1994 – 1998 el cual reconoce el reto de plantear el proceso de formulación de las políticas públicas con el fin de articular las dimensiones del desarrollo en un término de largo plazo. (CEPAL, 1998a, p. 4). Proceso que para los países latinoamericanos incluido Costa Rica decae por la competencia y la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio TLC.

Para el año de 1994 se realiza una reestructuración del los procesos de desarrollo bajo el gobierno de Francisco J. Orlich, se presenta el plan de desarrollo 1994 – 1998 y se plantea la dirección de los procesos de desarrollo del país en vía de la planificación estratégica la cual determina la ejecución de proyectos anclados a una dirección y evaluación de resultados en corto y mediano plazo, al respecto Mario Mora Quiroz (2007) establece que se consideran tres etapas

en la aplicación de este tipo de planificación, correspondiendo a una programación estratégica, ejecución con dirección y una evaluación de los resultados, de esta manera tener un visión más concreta de las acciones desarrolladas en el territorio.

Los ejes centrales del plan están relacionados con la regionalización y sectorización del desarrollo dándole más autonomía a las regiones para direccionar su presupuesto y gasto público, propiciando mayor y efectiva aplicación de los rubros al desarrollo de proyectos, una mayor planificación y agilización del desarrollo para generar mayor articulación en los niveles nacional, regional y sectorial en concordancia con los planes nacionales, regionales y locales, la flexibilización de la gestión pública que permita mayor eficiencia y funcionalidad, mayor participación de la comunidad que permita un control más directo de los recursos y la inversión procurando por la mejora en la calidad de los servicios siendo necesario optimizar la fiscalización y la gestión del gobierno (Sagot E. Carlos E. 1993), el propósito es potencializar los sectores públicos y económicos como salud, transporte, vivienda que permita generar un desarrollo adecuado para la nación.

En este sentido el programa de ajuste estructural III (PAE III) interviene en el plan ya que determina la realización de programas acordes con el proceso de estabilización del proceso económico del país lo cual determina la incorporación de una serie de ejes relacionados con:

- a. apertura comercial sobre la base de una mayor integración al mercado mundial.*
- b. construcción de una economía interna más libre.*
- c. modernización del sistema financiero para que contribuya al desarrollo nacional.*
- d. establecimiento del estado social concertador y participativo, incorporando reformas institucionales en cinco sectores de actividad*

*gubernamental claves (salud, vivienda, transportes, agropecuario y seguridad ciudadana)*

- e. *Los aspectos sociales ligados al proceso de transformación productiva y modernización del Estado, lo que contempla la estructuración de políticas en tres áreas la política de inversión en capital humano para fortalecer la acción del Estado en los campos de educación, salud y nutrición; la política de transferencia de activos físicos (vivienda popular, acueductos rurales, titulación de tierras, asistencia técnica) y la política de compensación y asistencia social (subsidios para los pobres)” (Cruz, Yalena de la; Li Chen-Apuy, Sandra; Morales, Minor; Zamora, Carlos, 1995, p. 30)*

También se integran otros elementos como las políticas de mercado interno y externo, niveles de ingresos, aspectos sobre el manejo ambiental, la desregulación de las instituciones públicas, presupuesto unido a una programación, formulación, control y evaluación, implementar un función pública más eficiente desde el gobierno central hacia los organismos locales bajo el principio de inclusión y participación ciudadana.

La planificación se enfoca en el modelo participativo donde la sociedad pueda alcanzar su bienestar y mejores condiciones de vida bajo una visión de largo plazo, donde haya una articulación del desarrollo social en función de desarrollo económico, que permita crecimiento, encaminado a la inclusión y la participación, la identidad del plan se basa en:

*“Construir una sociedad renovada, en donde el bienestar social este estructurado bajo una economía competitiva, una sociedad donde el desarrollo económico vaya de la mano del desarrollo social pero con una alianza con el medio ambiente, en este sentido se busca fortalecer los procesos de prospectiva de largo plazo. La dimensión social de la estrategia de desarrollo sostenible parte del reconocimiento del rol del Estado como promotor de bienestar y equidad, para este fin los procesos sociales se encaminaron a no depender del mercado, y se plantea estrategias de políticas de inclusión social integral, es así que para el año de 1996 el gobierno de Costa Rica avanza en procesos de dispersión*



*institucional lo que lleva a establecer proceso de planificación con un enfoque participativo. (CEPAL, 1998a. p. 9)*

Los lineamientos generales del plan se relacionan con la activación económica, la sostenibilidad, la incorporación social hacia el bienestar, eficiencia institucional con gobernabilidad y transparencia, de acuerdo a los planteamientos de Quesada, Juan R.; Masis I. Daniel; Barahona M. Manuel; Meza O. Tobías; Cuevas M. Rafael Rhenan S. Jorge. (1999) citando a MEDIPLAN, se planean los siguientes ejes estratégicos:

- De una sociedad excluyente y dividida por la pobreza, a una sociedad integrada por las oportunidades.
- De la apertura económica incondicional a la integración inteligente con el mundo
- Del crecimiento con despilfarro al desarrollo sostenible
- Del Estado débil e ineficiente al Estado estratégico y concertador
- De la democracia formal a la democracia participativa

Estos ejes estratégicos integraron la serie de programas y proyectos de carácter estratégico sectorial deberían plasmarse a nivel nacional en el territorio Costarricense.

El plan apostó a la lucha contra la pobreza y generar estabilidad social ligado a “políticas de asistencia y promoción social, introduciendo elementos de condicionalidad a la concesión de beneficios y subsidios asociados a los programas selectivos (la asistencia de los niños a los centros educativos como condición para que las mujeres jefas de hogar pobres participasen en programas dirigidos a este segmento de la población, por ejemplo)” Montero S.;

Barahona M. (2003). Se direcciono a una política social amplia e incluyente donde el principal objetivo era mermar la pobreza en la que estaba inmenso el país.

En 1998 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) para el periodo 1999 – 2002 es la estrategia de planificación para hacer uso de la potencialidades, el manejo económico adecuado para reactivar canales de producción, generando equidad y sostenibilidad. El Plan Nacional de Desarrollo Humano tiene como objetivo impulsar el progreso de país y así aumentar el bienestar los costarricenses; en resumen, es el puente para cerrar la brecha entre la Costa Rica actual y la Costa Rica del futuro. (MIDEPLAN 1998).

La estrategia del plan está diseñada sobre cuatro pilares fundamentales para promover el bienestar integral y el desarrollo humano los cuales son la estabilidad, el crecimiento, las oportunidades y la sostenibilidad, que permitieran generar un desarrollo acorde con las necesidades de la población y el crecimiento que necesita el país.

Los objetivos según MIDEPLAN (1998) se enmarcan dentro de las metas de reducir la pobreza, controlar el costo de la vida, crear más y mejores empleos, generar tranquilidad ciudadana, luchar contra la corrupción, mejorar los servicios públicos, fortalecer del sector agropecuario y desarrollo rural, recuperar la infraestructura, mejorar la cobertura y calidad de la educación, mejorar la atención en salud, proteger a niñas y niños, universalizar las pensiones, promover la equidad de la mujer, solucionar los problemas comunales con participación de todos, proteger y utilizar racional el medio ambiente, con el cumplimiento de estas metas se trata

de incrementar los índices de crecimiento económico con la equidad y la solidaridad social que requiere el país para que todos los costarricenses puedan gozar de mejores niveles de vida.

El Plan Nacional de Desarrollo Humano tiene un gran reto y es establecer las primeras políticas sociales y de crecimiento económico del Siglo XXI a que se estaba por entrar. Para finales siglo se han generado procesos de apertura económica incidiendo fuertemente en las políticas de planificación, el modelo neoliberal incide de manera directa en el sistema político, económico y social del país. Entran a formar parte de los países que conformen un bloque económico que obedece a las políticas económicas del BID y el Banco Mundial, quienes determinan el apoyo al país siempre y cuando se articule a la política nacional del país, la programación estratégica derivada de estas entidades, con el fin de asigne recursos que puedan ser invertidos en el sector público, la ejecución mediante el establecimiento de metas anuales y plurianuales y la evaluación de resultados, aspecto esencial para identificar experiencias factibles de ser replicadas, precisar fracasos para aprender de ellos y generar nuevas acciones y hacer eficiente el presupuesto (CEPAL, 1998a, p. 11).

Para el periodo 2002 -2006 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo “Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez” en el que se propone cinco ejes fundamentales para el desarrollo del país en todas las dimensiones del desarrollo humano para las distintas regiones del país, estos ejes estratégicos se relacionan con el desarrollo de capacidades humanas, estímulo y crecimiento económico para la generación de empleo, armonía con el ambiente, seguridad ciudadana y justicia, Modernización del Estado, relaciones exteriores y cooperación internacional, siguiendo estos elementos el plan se convierte en un instrumento fundamental de planificación

gubernamental, que integra políticas públicas estratégicas para alcanzar los objetivos de desarrollo de la Administración del actual Gobernante y establecer una visión de largo plazo para el bienestar de sus habitantes (Mora Alfaro, J. 2003, p.15).

Para este plan, los organismos encargados de la formulación y ejecución del mismo elaboraron una propuesta orientadora de los lineamientos que debería seguir el plan las cuales se colocaron a conocimiento del público para su discusión y formulación de propuestas que se incluirían en el plan según su pertinencia. Teniendo en cuenta estos elementos a través del ministerio se oriento el diseño del plan hacia la “planificación estratégica institucional y sectorial para definir las políticas y acciones, las cuales contenidas en matrices permitieron un proceso continuo, dinámico y proactivo” que repercuta en ejecutar procesos para la realización de los diagnóstico y retos específicos, objetivos, políticas y acciones estratégicas que incluyen programas, proyectos o actividades, basados en indicadores y la situación real, para que se dé un cumplimiento a las metas propuestas (MIDEPLAN, 2002).

En este plan se dan otra serie de prioridades además del sector económico el cual permite establecer que es un proceso de planificación estratégico y de integración de varios sectores ya que le da relevancia a otros temas como la “igualdad entre géneros, la protección de los recursos naturales y la participación del régimen municipal, e introduce nuevas pautas para el desarrollo rural, integrando la participación ciudadana, la equidad y la sostenibilidad” (Mora Alfaro, J. 2003, p. 18), para lograr el bienestar de las comunidades que se encuentran distribuidas en las regiones y cantones del país.

Las propuestas institucionales presentadas fueron valoradas y analizadas críticamente por los profesionales del Ministerio de Planificación Nacional, frente a las necesidades que imponen los retos nacionales. En los casos en que las propuestas generaron dudas o no fueron suficientes, se realizaron reuniones de reflexión con jerarcas institucionales y sectoriales con el propósito de definir o redefinir objetivos, políticas, acciones y metas que respondieran a los retos nacionales. Concluida esa etapa, se procedió a la integración del PND. (MIDEPLAN, 2002).

En el desarrollo y formulación del plan intervinieron varios actores los cuales determinaron la pertinencia de los objetivos, las políticas y las acciones y metas, proceso que quedo consignado en dos capítulos estructurales del plan, teniendo en cuenta los referentes de MEDIPLAN (2002) se pudo establecer que el capítulo I se asocia a un diagnostico para determinar la situación actual del país y prever los escenarios más adecuados para enfocar el desarrollo a los ámbitos económicos sociales, ambientales, institucionales, seguridad y justicia, el capítulo II se guía a través de los ejes estratégicos nombrados anteriormente y para cada uno de ellos determina un objetivo el cual se relaciona con:

1. Asegurar una distribución equitativa de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades en procura de una sociedad más justa y con una mejor calidad de vida.
2. Lograr estabilidad macroeconómica y procurar condiciones que promuevan la competitividad de los sectores productivos.
3. Fomentar una cultura de respeto y armonía con la naturaleza, preservando y utilizando racionalmente los recursos con que contamos, respaldada desde la Constitución Política.

4. Garantizar la protección y mantenimiento de la soberanía nacional, la vigilancia, el mantenimiento del orden público y la seguridad de los habitantes, desarrollando acciones efectivas para la seguridad jurídica, prevención y represión del delito.
5. Promover mecanismos transparentes, ágiles y efectivos de participación ciudadana, rendición de cuentas así como evaluación para mejorar la gestión y los servicios públicos. Fortalecer las relaciones internacionales y orientar la cooperación internacional fundamentada en las necesidades priorizadas en el PND.

En el año 2006 se entrega el plan de desarrollo Nacional 2006 – 2010 “Jorge Manuel Dengo Obregón”. Este plan está orientado hacia la búsqueda de mayores oportunidades para el creciente aumento demográfico en el país en un marco de respeto absoluto a la democracia según las premisas que llevaron a que se elija este programa de gobierno. Esa orientación está sustentada en dos enfoques, el paradigma el desarrollo humano y una visión de la política fuertemente anclada en valores progresistas, como también preocupada por la adaptación de la praxis política progresista a una nueva época y un nuevo contexto mundial que tiende a la globalización.

En efecto, el primer referente fundamental de este Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el paradigma del Desarrollo Humano, impulsado desde hace más de una década y media por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “La elaboración de este PND constituye un primer paso en la dirección no sólo de devolver relevancia a este instrumento, sino también de vincularlo de manera más eficaz a las funciones de formulación presupuestaria y evaluación de la gestión pública”. (MIDEPLAN, 2007)

El PND se articulada alrededor de cinco ejes de la política pública: Política Social; Política Productiva; Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones; Reforma Institucional; y Política Exterior y se elaboro bajo la reactivación del poder ejecutivo mediante el Decretos No. 33.151-MP del 18 de mayo de 2006 y el Decreto No. 33.178-MP del 14 de junio de 2006, permitiendo activar funciones a los entes públicos en la toma de funciones y acciones, para la elaboración y coordinación de los planes.

Durante el 2010 se realiza el primer esfuerzo de sistematización de la información existente sobre los efectos económicos directos de los desastres, que aporte a una inclusión de esta variable en el diseño y ejecución de obras y proyectos., en este mismo año se hace entrega del informe técnico de seguimiento y evaluación a los objetivos de desarrollo del milenio. El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), en el contexto del fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación (SNP) trabaja en la formulación de una propuesta conceptual, metodológica y operativa con mirada de largo plazo, que oriente los procesos de planificación del desarrollo regional con enfoque territorial, como un componente significativo de dicho sistema, incluido en los planes de desarrollo los cuales influencia los planes reguladores y la ordenación del territorio del país. (Flores V. R.; Salas J. J.; Astorga M. M.; Rivera U. J. 2010).

La gestión regional del desarrollo humano con enfoque territorial es vital porque permite la intermediación política entre el proyecto nacional y las demandas específicas de la ciudadanía afincada al nivel subnacional. Es decir, cumple una función de integrar a la sociedad y a la vez reconocerla como un conjunto de diversidad, teniendo como objetivo “Contribuir al proceso de

conformación y Operacionalización del Subsistema de Planificación Regional de MIDEPLAN, a fin de fortalecer los procesos de planificación y desarrollo liderados por éste en las regiones desde un enfoque de participación y concertación”. (González H. M.; Sánchez O. M.; y Araúz M. Y. V. 2011, p. 23)

*Este PND contiene un conjunto de 135 acciones estratégicas en total, plenamente evaluables. Ha optado por sugerir como una acción estratégica en el Eje de Reforma Institucional un esfuerzo tendiente a homogenizar los esquemas de regionalización utilizados por las instituciones públicas, para permitir una desconcentración administrativa uniforme en el país y una coordinación interinstitucional adecuada a escala regional. Asimismo, y mientras tal esfuerzo avanza hace énfasis en la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales, como la instancia natural para descentralizar el poder político y desconcentrar la acción administrativa, en virtud de que se trata, hoy, de las únicas entidades político/administrativas realmente existentes a nivel sub-nacional (MEDIPLAN, 2007).*

El plan está dividido en cuatro metas generales que serán abordados en el contexto institucional, donde cada ministerio e institución nacional, regional y local trabajaran articuladas, el plan surge de las iniciativas propuestas en plan de gobierno donde se deberán cumplir unas metas sectoriales, una visión, unas metas sectoriales y unas metas de acción estratégica.

Según MEDIPLAN (2007), las Grandes metas nacionales están relacionadas con combatir la corrupción en todo el ámbito de la acción del sector público, la reducción de la pobreza y la desigualdad, incrementar el crecimiento de la economía y el empleo, mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo, detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos, fortalecer las instituciones públicas y ordenar las



prioridades del Estado, recuperar y ampliar la infraestructura de transporte del país, ennoblecer la política exterior y recuperar el papel de Costa Rica en el mundo.

Teniendo presente las grandes metas descritas anteriormente estas se desarrollan a través de cinco ejes temáticos que competen a la evaluación diagnóstico y propuestas de acción que se deben llevar a efecto, correspondiendo a:

- a. Política social, está relacionado con todos los problemas que le atañen a la sociedad en cuestiones de pobreza, seguridad social, salud, empleo, seguridad ciudadana, los procesos culturales, bienestar, que deben tener y garantizar el gobierno nacional con sus instituciones.
- b. Política productiva donde se incluye el potencial productivo del país, estando unido a la política de comercio interno y al comercio exterior, para generar estabilidad económica, además se incluye un proceso de estímulo a la productividad donde se incluye la sustentabilidad de la producción nacional y unas salvaguardas productivas, también se incluye el desarrollo turístico como una alternativa de cambio en la productividad, la infraestructura relacionada con las vías de acceso y puertos, avances en la tecnología, la ciencia en función del proceso productivo, la maximización del empleo y los ingresos reduciendo la pobreza.
- c. Política Ambiental, energética y de telecomunicaciones, uno de los ítems más importantes en el desarrollo del país es mantener sus recursos propiciando la conservación, manejo y uso sostenible de los bienes naturales para que sigan previendo de bienes y servicios ambientales, se prevé el mantenimiento de los recursos hídricos, el manejo, conservación y uso de la biodiversidad y distribución equitativa de los beneficios derivados de su

utilización, el manejo de recursos marinos y costeros, aéreas silvestres protegidas, recursos forestales, clima y calidad del aire, usos del territorio, minería, recursos energéticos, era de las nuevas tecnologías y telecomunicaciones.

Además de los anteriores ejes se han establecido dos de tipo institucional y gubernamental los cuales consideran:

- d. La reforma institucional, para hacer más eficientes los órganos del estado donde se incluye la reforma estructural del estado, una política de reforma del estado.
- e. Política exterior, donde se trata de integrarse a la comunidad internacional, formando canales de unión y acuerdos que favorezcan los intereses comunes de los países llevándolos a la integración nacional, internacional en el campo centroamericano, europeo norteamericano y suramericano, política exterior activa y constructiva con los procesos de inmigración.

Costa Rica, cada vez más comparte con el resto de América Latina, el desaprovechamiento de su potencial y riqueza, lo que genera inequidad, incertidumbre y tensión social. Los territorios y regiones, en la medida en que se alejan del centro neurálgico del poder económico y político de la sociedad costarricense, pese a su riqueza humana, cultural y natural, presentan un conjunto de dificultades para su desarrollo debido a limitaciones en su estructura socioeconómica y falta de condiciones para articular sus actividades productivas y de servicios a mercados nacionales e internacionales, las políticas productivas y las inversiones han tendido a imponer un perfil de especialización territorial que genera vulnerabilidad desde la perspectiva económica y la sostenibilidad ambiental, los mercados laborales rígidos, la crisis de la economía

familiar campesina y de sus formas de representación organizativa y actividades económicas de alta inversión ubicadas en los territorios que no generan encadenamientos con el tejido empresarial local, son factores que se tienen que resolver.

Durante el periodo 2011 – 2014 se establecen una serie de capacitaciones a las unidades de Planificación Institucional para que incidan de una forma positiva en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo “María Teresa Obregón Mora” y se realcen procesos de programación anual de las instituciones, reorganización administrativa para el sector público (MIDEPLAN, 2010). En este marco es importante resaltar el papel del MIDEPLAN quien en coordinación y dirección del proceso de formulación, este ejercicio implicó una ardua labor que propició el diálogo entre los equipos técnicos sectoriales, institucionales y regionales, conformados por funcionarios que creen en la importancia de la planificación estratégica como instrumento de gestión en la función pública. Este tipo de planificación se direcciona a la estructuración del plan general, de los programas y proyectos.

Según los planteamientos anteriores en el desarrollo de este plan se sigue una visión integradora que se determina a través de un “un desarrollo más seguro, liderado por la innovación, la ciencia y la tecnología, fortalecido por la solidaridad y comprometido con la sostenibilidad ambiental” (MIDEPLAN, 2010). La elaboración de este plan está regida a una visión estratégica del desarrollo del país, donde se den avances económicos, tecnológicos, de inclusión social y considerando el desarrollo humano sostenible como un elemento fundamental para un crecimiento a largo plazo.

En el plan de desarrollo se recogen las metas que se derivaron de la consultas hacia la población por las regiones en la administración de la gobernante Miranda Chinchilla proceso que determina unos compromisos “que obliga a la Administración a retomar lo que anteriormente fueran promesas de campaña y convertirlo en planes de trabajo del Poder Ejecutivo; igualmente, los compromisos asumidos por el país en agendas de desarrollo más amplias, como es el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Obregón Z. M. T. y Alfaro M. L. 2010), se ratifica el propósito incluyente al que plan de gobierno se ve obligado a cumplir en su plan de desarrollo lo cual debe manifestarse en sus estrategias, objetivos y visión.

El plan nacional de desarrollo “María Teresa Obregón Mora” (2011 – 2014), determina la intervención en sectores como el público y privado, la comunidad internacional, las instituciones públicas privadas e internacionales, teniendo en cuenta una visión a largo plazo sobre unas líneas estratégicas que están relacionadas con una nación más competitiva e integrada a la dinámica global, con un desarrollo liderado por la innovación, la ciencia y la tecnología, más equitativa y solidaria, más segura, consistencia entre su crecimiento económico y su posicionamiento ambiental, comprometida con la sostenibilidad, con mayor gobernabilidad democrática mediante el diálogo político y social y la modernización del Estado.

Según el documento emitido por MEDIPLAN (2010) dicha visión se sustenta en cuatro grandes pilares de gestión: Bienestar Social, Seguridad Ciudadana y Paz Social, Ambiente y Ordenamiento Territorial y Competitividad e Innovación. Cada eje, retomando las propuestas sectoriales, incorpora las que se refieren a acciones integrales, que se suman a lograr metas para crear una sociedad más segura, más solidaria y equitativa, más competitiva y sostenible. Dentro

de las políticas de este plan por primera vez se concentra la atención el Ordenamiento Territorial como un elemento indispensable en los procesos de planificación, ejes que se describen a continuación:

El eje “Bienestar Social” articula las políticas sociales alrededor de los sectores más vulnerables y rezagados (niñez y tercera edad, personas en condición de pobreza extrema, con bajo nivel de educación y calificación, comunidades con menores niveles de desarrollo social), aprovechando al máximo la institucionalidad y recursos ya existentes y ampliando y diversificando la oferta de servicios de atención y seguridad social. Se procura, en términos generales, construir una Costa Rica más solidaria e inclusiva.

El segundo eje “Seguridad Ciudadana y Paz Social” articula acciones basadas en un enfoque integral para combatir la violencia y la criminalidad, con enfoques preventivos y reactivos, que comprometan a las instituciones ya la sociedad civil, vinculando los diversos niveles de respuesta requeridos: política pública y marco legal y normativo, equipamiento institucional y sectorial, protección de sectores vulnerables, control de factores de riesgo y promoción de estilos de vida y modos sanos de relación; denotando así la interrelación con las acciones de otros sectores.

El tercer eje “Ambiente y Ordenamiento Territorial” asociado a la planificación territorial con el que busca minimizar el impacto ambiental de las actividades productivas y para garantizar un uso sostenible de los recursos naturales. Este plan plasma un conjunto de propuestas para articular en forma armoniosa el resguardo del patrimonio ambiental con el crecimiento

económico, e incluso, haciendo del primero, motor esencial del segundo. Por eso, se promoverá de forma sistemática la carbón neutralidad, el uso de energías limpias y en general, el uso racional de los recursos, el compromiso con el ordenamiento territorial que incorpore de manera efectiva la variable ambiental, la protección de los ecosistemas vulnerables y el recurso hídrico, entre otras acciones.

El cuarto eje “Competitividad e Innovación”, en aras de mejorar la productividad y contribuir al crecimiento, pero sobre todo, al desarrollo económico, fija la atención en áreas prioritarias como son el fortalecimiento del capital humano y la innovación; el desarrollo de infraestructura de apoyo para la producción y la comercialización así como el fortalecimiento de las relaciones comerciales internacionales y el clima de inversiones.

Los ejes descritos, son los compromisos de la administración Chinchilla Miranda, hilos conductores del quehacer institucional en los próximos cuatro años, que pretenden potenciar el logro de las aspiraciones de toda la sociedad, con pasos seguros y firmes hacia un mayor bienestar y equidad, porque el desarrollo alcanzado, aún siendo notable en el contexto latinoamericano, no es suficiente, ni garante de estabilidad y sostenibilidad futura

En el año 2013 se hace entrega del documento técnico Política Nacional de Ordenamiento Territorial con una visión al año 2020 con el que se busca consolidar los logros alcanzados en el tema de conservación y protección de la biodiversidad, a la vez, impulsar con mayor intensidad, temas como el ordenamiento territorial, la gestión integral del recurso hídrico, una economía baja

en emisiones y el desarrollo y consolidación de energías renovables (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, et al. 2013).

La política nacional de ordenamiento territorial debe estar articulada con los planes nacionales de desarrollo para que el crecimiento social y económico se de de una manera integral propiciando un acercamiento real a la acciones a realizar en el territorio y que permitan generar una sincronía en el aparato institucional desde los nacional a lo local, para así alcanzar una orientación estratégica que permita la realización de unos objetivos comunes y verdaderos en aras del bienestar general de las comunidades y el ambiente, para su implementación según el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2013) se deben incorporar los siguientes criterios:

- El respeto por las características culturales, históricas y sociales de las poblaciones humanas involucradas y su distribución actual sobre el territorio.
- Las proyecciones de población y recursos.
- Las características de cada ecosistema.
- Los recursos naturales, renovables y no renovables, las actividades económicas predominantes, la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas.
- El efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente.
- El equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.
- La diversidad del paisaje.
- La infraestructura existente (p. 15).

La política nacional de ordenamiento territorial se instrumentaliza a través del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020 (PLANOT), constituyéndose instrumento de gestión operativa a través de acciones estratégicas para la ordenación del territorio en las escalas local, regional y nacional, en el ámbito de la planificación y el ordenamiento territorial. Se constituye en un acuerdo mediante las instituciones del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda (SOTV), complementadas con algunos actores del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SNOT) se articulan y coordina para programar formular y ejecutar acciones e inversión de recursos a través de planes anuales operativos (POA) y los planes de ordenamiento territorial (POT), (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, et al. 2013a).

La ejecución del plan nacional de ordenamiento territorial se enmarca en los principios de integralidad, coordinación, solidaridad, desarrollo sostenible, subsidiariedad y los ejes transversales gestión del riesgo y cambio climático, enfoque de género, enfoque de derechos sobre la propiedad, equidad, ambiente sano, participación ciudadana, vivienda digna, derecho a los pueblos originarios a desarrollarse con autonomía, los cuales direccionan de manera general la composición del documento del plan.

La aplicación de los principios y ejes transversales se hace aplicativa a través de los ejes estructurantes, implementa por cada uno de ellos unos objetivos, unas metas y unos temas con sus respectivos lineamientos, En el documento del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, et al. (2013a) se puede consultar la versión ampliada de las metas y lineamientos, los cuales se describen a continuación:



- a) *Calidad de vida se relaciona directamente con la dotación y acceso infraestructural, redes, movilidad y transporte, actividades productivas, planificación y asentamientos humanos, vivienda, participación ciudadana, paisaje, áreas verdes, recreativas y espacios públicos, que ofrezcan calidad física, social y ambiental, con criterio de equidad de género y enfoque de derechos.*
- b) *Protección y manejo ambiental para lograr de manera sostenible proteger los recursos naturales, la diversidad biológica, el patrimonio natural y paisajístico, captación de carbono, manejo de cuencas hidrográficas, educación ambiental, uso y manejo del recurso suelo, que logre administrar, gestionar, manejar el potencial natural y paisajístico que permita el enriquecimiento económico, cultural y social.*
- c) *Competitividad territorial que integra a la población, al estado, a los entes públicos y privados bajo los lineamientos de estándares de eficiencia y calidad en materia productiva, generando mejores condiciones de vida para la sociedad, potenciando la gestión pública, el turismo, la innovación tecnológica.*

Durante el año 2015 se presenta el plan nacional de desarrollo “Alberto Cañas Escalante” 2015 - 2018, el cual se encuentra vigente, con una visión que parta de contar con un país solidario e inclusivo que garantice el bienestar de las presentes y futuras generaciones, en el que la gente participa y confía en un sistema democrático e institucional, transparente y efectivo (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica MIDEPLAN, 2014). Este plan se fundamenta en la equidad sobre la base de la participación ciudadana en todos los ámbitos desde la parte informativa, la concertación de opiniones, como las decisiones, con la participación del ministerio de planificación nacional en todas sus fases desde la formulación hasta los procesos de implementación.

El plan se orienta bajo tres pilares estratégicos como son impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad, combatir la pobreza y reducir la desigualdad y propiciar una ambiente de confianza a través de un gobierno abierto, transparente, en lucha contra la corrupción. Junto a estos pilares se presentan unos principios orientadores caracterizados por:

- El carácter estratégico fundamentado en un enfoque de gestión para resultados en el desarrollo, desde una perspectiva que incluya las dimensiones nacional, sectorial y regional – territorial y local-mediante la inclusión de programas y proyectos con sus respectivas metas a alcanzar.
  - La consulta y la participación activa de los diferentes entes y sectores responsables de la ejecución del plan como una manera de dar sostenibilidad a la propuesta y garantizar su cumplimiento.
  - La garantía de que los programas y proyectos se estructuraran, de tal manera que sea posible el seguimiento y evaluación, es decir, que los resultados de las intervenciones públicas brinden no solo información de lo alcanzado, sino también arrojen información sobre los productos, efectos e impactos logrados en el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas.
- (MIDEPLAN, 2014, p. 23)

El desarrollo y acción del plan se programa a través de propuestas estratégicas sectoriales que permitan intervenir en todas las áreas y sectores del país como son trabajo y seguridad social el cual se relaciona con creación de empleo con salarios justos; desarrollo humano e inclusión social relacionado con la superación de la pobreza, haciendo énfasis en mermar la desigualdad territorial, mejorando los ingresos de la población; salud nutrición y deporte; educación de calidad; vivienda y asentamientos humanos; cultura y juventud, desarrollo agropecuario rural; hacienda pública; economía, industria y comercio, comercio exterior, turismo, transporte e infraestructura, ciencia tecnología y telecomunicaciones, política internacional; ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial; seguridad ciudadana y justicia. El propósito de plan es

generar el mayor alcance a las regiones ejecutando estratégicamente las acciones para cada uno de estos sectores y que le permita generar bienestar social, estabilidad económica y sostenibilidad ambiental.

En la tabla 20, se puede observar los elementos que más sobresalieron durante el proceso de planificación de este final del siglo XX y comienzos del XXI, en la figura 12 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

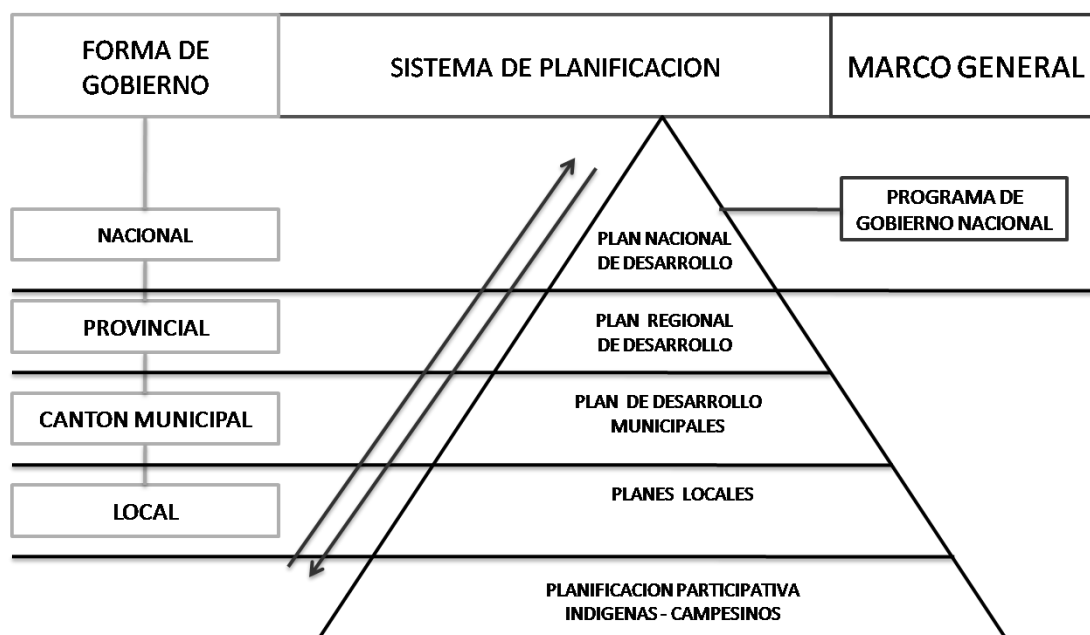
Tabla 20 Periodos y características de la planificación en Costa Rica entre 1990 – 2016

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (COSTA RICA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Retomando el nuevo rumbo de la planificación</b>	<b>1990- 2000</b>	<p>1994 -1998 EL Plan Nacional de Desarrollo reconoce el reto de plantear el proceso de formulación de las políticas públicas con el fin de articular las dimensiones del desarrollo en un término de largo plazo (CEPAL, 1998)</p> <p>A partir de 1994 se impulsa la modernización y reestructuración del Ministerio de planificación regional y política económica MIDEPLAN aparece el Programa de Ajuste Económico III (Cruz, Yalena de la; Li Chen-Apuy, Sandra; Morales, Minor; Zamora, Carlos, 1995)</p> <p>1996 el gobierno de Costa Rica avanza en procesos de dispersión institucional lo que lleva a establecer proceso de planificación con un enfoque participativo. (CEPAL, 1998)</p> <p>En 1998 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) para el periodo 1999 – 2002 y la Ley 8023 del 27 de setiembre del 2000, que regula la planificación, la ejecución y el control de las actividades de conservación del agua en cuanto a la calidad y cantidad, así como los demás recursos naturales ( MIDEPLAN 1998)</p> <p>Para finales siglo se han generado procesos de apertura económica incidiendo fuertemente en las políticas de planificación, el modelo neoliberal hace parte del sistema político, económico y social del país. Entran a formar parte de los países que conformen un bloque económico que obedece a las políticas económicas del BID (CEPAL, 1998)</p> <p>1998 se hace entrega del plan nacional de desarrollo humano, soluciones siglo XXI, este plan tiene vigencia de cuatro años, para enfrentar los desafíos, aprovechar las oportunidades actuales y reactivar la economía del país con estabilidad, equidad y sostenibilidad. (MIDEPLAN,1998)</p>

	<p><b>2000 - 2016</b></p>	<p>2002 -2006 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez en el que se propone cinco ejes fundamentales para el desarrollo del país (Mora Alfaro, J. 2003)</p> <p>2006 – 2010 se entrega el plan de desarrollo Nacional Jorge Manuel Dengo Obregón (MIDEPLAN, 2007)</p> <p>2006 El Sistema Nacional de Planificación (SNP) es liderado por MIDEPLAN y tiene como propósito principal el de establecer coherencia y complementariedad al conjunto del accionar del sector público en todas las escalas de acción. (Flores V. R.; Salas J. J.; Astorga M. M.; Rivera U. J. 2010).</p> <p>2010 Primer esfuerzo de sistematización de la información existente sobre los efectos económicos directos de los desastres, que aporte a una inclusión de esta variable en el diseño y ejecución de obras y proyectos., en este mismo año se hace entrega del informe técnico de seguimiento y evaluación a los objetivos de desarrollo del milenio</p> <p>2011 se realiza la Evaluación ex-post del plan nacional de desarrollo vigencia 2006 - 2010, en cumplimiento al informe sobre el balance de metas sectoriales.</p> <p>2011 el MIDEPLAN junto con PNUD entregan un plan con el fin de fortalecer los procesos de planificación y desarrollo liderados por éste en las regiones desde un enfoque de participación y concertación.</p> <p>2011 – 2014 se establecen una serie de capacitaciones a las unidades de Planificación Institucional para que incidan de una forma positiva en la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón Mora, y se realcen procesos de programación anual de las instituciones, reorganización administrativa para el sector público (MIDEPLAN, 2010)</p> <p>2013 se hace entrega del documento técnico Política Nacional de Ordenamiento Territorial (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, et al. 2013)</p> <p>2012 a 2040, Se busca consolidar los logros alcanzados en el tema de conservación y protección de la biodiversidad, a la vez, impulsar con mayor intensidad, temas como el ordenamiento territorial, la gestión integral del recurso hídrico, una economía baja en emisiones y el desarrollo y consolidación de energías renovables articulando el plan nacional de desarrollo a los procesos de ordenamiento territorial (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, et al. 2013a).</p> <p>2014 se hace entrega de un documento con una visión de futuro de Costa Rica denominado visión Costa Rica 2030, planificación de largo plazo</p> <p>2015 se presenta el plan nacional de desarrollo Alberto Cañas Escalante, el cual se encuentra vigente, en el que se busca hasta el 2018 contar con un país solidario e inclusivo que garantiza el bienestar de las presentes y futuras generaciones, en el que la gente participa y confía en un sistema democrático e institucional, transparente y efectivo (MIDEPLAN, 2014).</p>
--	---------------------------	--

Fuente Elaboración propia

Figura 12 Sistema de planificación de Costa Rica



Fuente: Elaboración propia

## PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN CUBA

Cuba, siendo un país cuya planificación como centro de las decisiones políticas de más alto nivel, se ha asentado en un socialismo con continuidad histórica y la elaboración de planes quinquenales se ha mantenido de manera interrumpida por más de 50 años, a partir de la década de 1970 diseña una estrategia de desarrollo de largo plazo, para lo cual se realizan diagnósticos y pronósticos de la economía nacional y de temas sectoriales y territoriales, utilizando la metodología de escenarios económicos y sociales, en dos formas básicas: un escenario tendencial, más proclive al estudio econométrico; y un escenario activo, más asociado con métodos heurísticos.

De tal manera que la planificación en Cuba ha ido transitando desde un modelo de planificación altamente centralizado, basado en balances materiales, a un sistema aún inacabado, que actúa a partir de bases financieras, referida especialmente a la entrada de divisas, que ha modificado el concepto de planificación y simplificado su función estatal y que requiere perfeccionamientos en la búsqueda de integralidad del plan en sus diferentes horizontes temporales, en la integración de los aspectos financieros, en la articulación de los planes empresariales con los planes de la nación, en la armonización de los intereses generales del país con el territorio y el desarrollo de iniciativas desde abajo, entre otros aspectos de interés. En buenas cuentas, el desafío fundamental para la planificación cubana se centra en el abordaje de la incertidumbre en los mercados mundiales, de cara al creciente y considerable grado de apertura de la economía y el tránsito de la planificación centralizada a la flexibilización microeconómica y la regulación macroeconómica. (Pichardo, 2013)

### **Inicios de la planificación en Cuba periodo 1930 – 1980**

Cuba es un país que durante las primeras décadas del siglo XX enfocó su crecimiento económico en la exportación de productos agrícolas impulsados por las fuerzas del mercado internacional que a partir de finales de la década de 1920 empiezan a generar una intensa capitalización en el campo de la producción primaria que en el caso de Cuba se refiere específicamente en el sector de la industria del azúcar, esto produce un fuerte incremento de la productividad, en particular en el sector de la producción dependiente de la demanda externa, y del ingreso real de la población. (CEPAL, 1951, p. 3).

La crisis económica de finales de los años veinte del siglo pasado impacto en todos los países latinoamericanos, en el caso de Cuba se manifiestan los primeros síntomas del debilitamiento de las fuerzas externas que, en forma directa o indirecta, habían contribuido a impulsar el desarrollo económico del país. Para los años treinta del mismo siglo desaparece el impulso externo, tornándose en fuerzas depresivas las que hasta aquel entonces habían estimulado el crecimiento de la economía cubana.

Comienza a presentarse un desajuste en la producción y en los medios de producción derivados de la depresión económica causada por la economía externa, que limita y encarece la producción.

*“El país empieza entonces a crecer hacia adentro, incrementándose la capitalización en las actividades dependientes de la demanda interna lo que no obsta para que el monto total de las inversiones reales sea en este periodo en extremo pequeño si se le coteja con el monto que aquéllas alcanzan en la etapa del auge de la industria azucarera... El proceso de crecimiento hacia adentro de la economía, cubano adquiere en ningún momento la intensidad y amplitud que tuvo en otros países latinoamericanos. El gobierno cubano en aquellos años no estimula la demanda interna y deja que el ingreso global fluctúa en consonancia con lo que impone la demanda externa de productos cubanos política esta que se encuentra en directa contraposición a la de otros países de América Latina, además de la falta de estímulo gubernamental, existen en esos años, al igual que en la actualidad, ciertos factores que pudieran calificarse de permanentes que han influenciado el desarrollo económico de Cuba. (CEPAL, 1951, p.4).*

Durante la década de 1930 Cuba, igual que los demás países latinoamericanos empiezan a construir elementos bajo el desarrollo económico que años adelante inciden directamente en los procesos de planificación del desarrollo, ejemplo de ello la conformación de la Junta Nacional de Economía en el año 1943, organismo que en su periodo inicial recomendando la necesidad de brindar facilidades y protección al establecimiento de nuevas industrias como medio de

diversificar la producción nacional haciéndola menos vulnerable a las depresiones cíclicas y más apta para proporcionar empleo a la creciente población cubana. (CEPAL, 1958, p. 169)

Para 1944 el gobierno de turno dictó el decreto número 833, que exigía como requisito indispensable para el otorgamiento de las exenciones arancelarias y fiscales que en él se disponían, un informe favorable de la Junta Nacional de Economía (entonces llamada Junta de Economía de Guerra), previo dictamen de la Dirección de Industrias del Ministerio de Agricultura y de la Comisión Técnica Arancelaria, y por decreto número 2144 de 1945 se suprimió dicho requisito, del cual también se prescindió al dictarse los decretos número 1831 de 3 de julio de 1945, número 1799 de 26 de mayo de 1948 y número 2748 de 29 de junio de 1951, habiéndose originado una fuerte demanda de la opinión pública hacia una mejor estructuración de la forma y alcance de las concesiones de exenciones arancelarias y fiscales. (CEPAL, 1958, p. 169)

A partir de 1940 y contrariamente a lo planteado en la Constitución promulgada ese año, se evidenció un incremento de los latifundios en la estructura agraria del país, con la expansión de grandes fincas arroceras y ganaderas. Entre 1945 y 1958 las fincas mayores de 30 caballerías (402 hectáreas) pasaron del 59,9% al 73,3% del área cultivable del país (PCC, 1975). El 64% de los agricultores no eran propietarios de las tierras que trabajaban y buena parte de ellos debían pagar renta, doscientas mil familias campesinas no tenían tierras para cultivar y en cambio la mayor parte de suelo permanecían sin cultivar en manos de poderosos intereses, cerca de 300 mil caballerías (4 millones de hectáreas) de tierras productivas, El 8% de los propietarios poseía más



del 70% de las tierras, incluidos los latifundios norteamericanos (Castro, 1959), lo cual genera una descompensación en la tenencia de la tierra.

Los diferentes gobiernos de turno no fueron capaces de encontrar una salida a la situación, aunque se hicieran algunos intentos de búsquedas de alternativas, que no llegaban a plantearse siquiera el proceso de sustitución de importaciones que se desarrolló en países de América Latina después de la gran crisis de los años treinta.

El gobierno de Batista, a partir de 1952, dio cauce a una política económica que en esencia respondía a los intereses norteamericanos de evitar la crisis y acentuar su dominación sobre la economía cubana. En este mismo año la Junta Nacional de Economía está facultada para realizar sin perjuicio de las funciones específicas de investigación correspondientes a otros organismos, los estudios e investigaciones técnicos y prácticos que sean necesarios para orientar y coordinarla economía nacional hacia el fomento de la agricultura, la industria y el comercio, procurando su diversificación como fuente de empleo, productividad y rentabilidad, y determinando cuáles tienen posibilidades lógicas de existencia y desenvolvimiento y de mercado interior y exterior.

*“En 1954 se creó el Fondo del Desarrollo Económico y Social (FDES) como institución crediticia autónoma, cuyo objetivo fue el financiamiento del plan de desarrollo económico y social. Se emitieron bonos por valor de 350 millones de pesos, con un plazo de amortización de 30 años y una tasa anual de interés del 4%. En 1955 se transformó el FDES en una institución bancaria para conceder créditos para el desarrollo del país y la diversificación productiva y se fundó el Banco del Desarrollo Económico y Social (BANDES) para operaciones de corto, mediano y largo plazos previstas en la política económica”, (García M. J. 2005, p. 22).*

Las exportaciones es el sector que han mantenido la economía de Cuba acentuadamente como una economía de exportación, predominante de la industria azucarera que seguía en su proceso de mecanización bajo los avances tecnológicos de la época, con un desarrollo industrial precario, con altas tasas de desempleo y poco desarrollo en otros tipos de producción (CEPAL, 1958, p. 170), lo cual es un atenuante para su bajo desarrollo económico y bienestar de la población.

Para finales de la década de 1950 la Dirección Técnica de la Junta Nacional de Economía antes de informar propuestas de protección económica tenía que requerir, dentro del término prudencial informes de la Asociación Nacional de Industriales de Cuba y a otras asociaciones nacionales locales representativas de grupos industriales y que se encuentren registradas en los censos oficiales. La junta nacional de economía se convierte en el órgano veedor, evaluador y la que otorga la protección económica a las asociaciones o entidades.

Uno de los propósitos era cambiar la política económica implementada por los Estados Unidos lo cual originaba en procesos de dependencia, sumidos en una estructura económica agrícola extensiva con carácter muy abierto donde se presenta el desempleo y subempleo de manera permanentes, basado en la producción azucarera lo cual determinaría una nueva orientación y formas de inducir a un proceso económico viable. “La orientación para la estrategia de desarrollo económico y social de Cuba que comenzaría a partir de 1959, había quedado esbozada desde 1953 en “La historia me absolverá”, donde Fidel resumía los principales problemas que debían erradicarse; y estos objetivos se convierten, al triunfo de la Revolución, en la esencia de la política económica y social del país” (Pérez V. O. E. 2008, p. 31).

El gobierno de Batista pretendía seguir implementando el modelo Norteamericano correspondiendo a una imposición y al manejo de la economía cubana, al respecto Álvarez, (1999), determina que:

*“La política económica aplicada planteaba la expansión del gasto público, a partir de lo cual crecería el mercado interno y se generaría un terreno propicio para el incremento de las inversiones norteamericanas no azucareras, lo cual sería un elemento compensatorio de las crisis recurrentes en el sector azucarero. La estructura agraria quedaba intacta y se mantenía la masa de asalariados agrícolas capaces de asegurarla producción azucarera. La política aplicada condujo a una expansión inflacionaria de la economía, que se solventaba con importaciones, a costa de la disminución de las reservas de divisas acumuladas durante la II Guerra Mundial. Lo que se da a partir de 1952 y hasta 1958 es, por tanto, un proceso de crecimiento sin desarrollo, en el que se profundizaron las deformaciones estructurales de la economía y se polarizaron aún más las diferencias sociales. (p. 5)*

Para esta época sigue imponiéndose un proceso político económico impuesto el cual no tenía repercusiones alentadoras hacia lo social, más aún se seguía imponiendo el modelo económico, para finales de la década del cincuenta del siglo XX, Cuba podía caracterizarse como un país neocolonial, con profundas deformaciones estructurales, heredadas del modo de producción capitalista, marcado primero por cuatro siglos de explotación colonial española y más tarde por una dependencia casi absoluta de los intereses económicos del naciente imperio norteamericano, donde el poder político se concentraba en tres fuerzas como los latifundistas, la gran burguesía azucarera y la gran burguesía comercial importadora, (Álvarez G. E. 1998, p. 3). El primero de enero de 1959 se cambia la estructura y se da inicio al modelo de la revolución social conduciendo a generar cambios en la política y manejo interno del país que desencadena una lucha interna entre clases sociales y los intereses de Norteamérica.

La llegada de un nuevo proceso político manejado desde el socialismo marca un nueva era de transformaciones en la vida democrática y económica de Cuba la cual se ve reflejado en unas condiciones cambiantes para el manejo de las actividades, comercio, industria, producción, explotación, ocupación y uso de la tierra, que significaría entrar en el modelo socialista de producción y se trazarían los pasos para determinar la planificación socialista, es por ello que “después de la llamada “fase democrática”, la denominada fase democrática en Cuba se remonta a los inicios de la revolución cubana donde se implementa un sistema democrático que se sustenta en el principio del “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

El pueblo cubano a través de sus instituciones políticas y civiles y en el marco de sus disposiciones legales, participa en el ejercicio y control activo del gobierno, es un estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual, colectivo y la solidaridad humana. (Naciones Unidas, 2009). Surgen contradicciones con el gobierno norteamericano y la burguesía nacional. Por lo tanto, el proceso se radicaliza y en vísperas del ataque a Playa Girón, en 1961, se declara el carácter socialista de la Revolución Cubana. Se inicia, entonces, un profundo proceso de transformaciones, que cambia esencialmente las relaciones económicas precedentes y que tuvo como objetivo declarado la construcción del socialismo”. (Pérez V. O. E. 2008, p. 3)

En 1959 y 1960 Cuba se vio inmersa en la solución de las urgencias asociadas a la sobrevivencia del proceso revolucionario y al estudio profundo de los cambios políticos y

sociales que se requerían para elaborar una estrategia de desarrollo que lograra transformar la herencia recibida de casi cinco siglos de colonialismo y neocolonialismo.

Se tomaron medidas necesarias en esos primeros meses, como la reforma agraria a través del Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA), mediante la cual se expropiaron las tierras de los latifundistas y una parte se distribuyó a los campesinos que la trabajaban, mientras la otra se destinó a las granjas estatales. También influyó en este período la campaña de hostilidades contra el nuevo gobierno cubano por parte de la administración norteamericana, que incluyó, por ejemplo, la cancelación de cuotas azucareras, el impedir la venta de piezas de repuesto a Cuba, y culminó con el bloqueo total a la isla en 1961 el cual se prolongaría por más de cincuenta años.

Iniciando la década del sesenta del siglo XX se destaca un papel importante que desempeñó el Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA), seguido de la Creación de la Junta Nacional de Planeación (JUCEPLAN), primera entidad de orden nacional encargada de direccionar los procesos de planificación de la isla bajo los lineamientos del socialismo. Las necesidades de financiamiento que exigían las unidades del INRA que por diversas vías, pasaban a engrosar el patrimonio estatal, llevó a la creación de un fondo centralizado para realizar la zafra azucarera de ese año. Igual fórmula se ensayó en el conjunto de las actividades industriales que, inicialmente, administró el departamento de Industrias del INRA. Esta experiencia resultó el germen de lo que con posterioridad sería el Sistema de Financiamiento Presupuestario. Se gestó por el impulso que le aportó el esfuerzo y coherencia instaurados por el Che. Al crearse, en 1962, el Ministerio de Industria, su aplicación se extendió al nuevo organismo (Días C. M. y Nakatani P. 2009)

En 1961 el gobierno cubano planteó la industrialización acelerada del país a partir del desarrollo de la industria pesada, la diversificación de la agricultura y la sustitución creciente de importaciones por producciones nacionales, como objetivos de la estrategia de desarrollo general económico. “Esta estrategia, que tenía puntos de contacto con las ideas promovidas por la CEPAL, difería fundamentalmente de lo planteado por esta institución en cuanto al papel predominante que se le asignaba a la industria pesada ya desde los inicios del esfuerzo industrializador. En la recomendación del organismo rector, la industria pesada aparecía como último eslabón en la cadena del proceso industrializador” determinado por Triana, 1999, como se citó en Pérez V. O. E. (2008, p. 4).

La planificación se enmarcó en el proceso socialista del manejo de la economía basado en la producción llevando a aplicar la denominada proporcionalidad de todos los elementos económicos donde la fuente principal de producción fuese el trabajo proceso que determinó la implementación de este modelo al respecto el ILPES (1988) determina que el concepto de proporcionalidad alude a tres dimensiones básicas:

- a) Determinación de la tasa de crecimiento económico en el transcurso del tiempo, de modo que ella sea sostenida, evitándose fluctuaciones demasiado intensas, crisis y depresiones;
- b) Definición de las proporciones básicas de crecimiento entre las distintas ramas de la producción y del uso del producto social entre consumo y acumulación;
- c) Distribución armónica de la producción social en el territorio del país, así como al interior de cada región, independiente de sus dimensiones.

En 1962 se planteó convertir a Cuba en una nación agroindustrial en un corto período de tiempo. Se definió un grupo de objetivos en aquellos sectores que fueron considerados claves: el agropecuario, el industrial y el sector externo. Esta estrategia no alcanzó sus objetivos por diversos factores, desde la agudización de la lucha de clases y el bloqueo de los Estados Unidos, hasta otros ligados a la aún insuficiente formación de los recursos humanos necesarios, la ausencia de una base estadístico que permitiera llevar una buena contabilidad del país, la insuficiente estructura productiva y la coexistencia de diferentes sistemas de gestión. No obstante, se creó una importante capacidad de movilización social en el país, sustentada en una identificación de la población con las propuestas que comenzó a divulgar el nuevo gobierno revolucionario, quien bajo la estructura marxista empezó a direccionar el desarrollo del país desde una economía planificada.

*“En 1961 se inició la formulación de una metodología basada en los principios ortodoxos de la planificación socialista para preparar un plan económico. Finalmente, en 1962 se elaboró el primer plan anual de desarrollo. El esfuerzo realizado en el área de la planificación, si bien no tuvo un efecto real en la actividad económica, sentó las bases de la nueva organización centralmente planificada y permitió descubrir algunos escollos que impedían su funcionamiento. Entre éstos destacaba la falta de estudios de apoyo en los distintos sectores, que impedía conocer las ofertas y demandas disponibles para una asignación realista de los recursos”.* (Torres R. Olga 1981, p. 289).

La iniciativa socialista determina un nuevo ejercicio en los hábitos de compra y venta en el comercio interno lo cual lleva a generar una serie de reglamentos hacia la economía interna para que sea manejada por la población por lo cual se determino el consumo normado de alimentos y otros bienes, en 1962 se estableció como medio de transacción de bienes y alimentos la denominada “libreta” o cartilla de racionamiento y la ofensiva revolucionaria, durante el año

de 1968, se eliminó casi todo tipo de actividad privada e individual, excepto en una parte del sector agrícola y el transporte privado. A partir de 1964 y hasta 1970, la estrategia económica vuelve a basarse en la agricultura y en especial en la producción azucarera como sector fuerte de la economía cubana (Pérez V. O. E. 2008).

Para principios de la década del setenta del siglo XX, la revolución cubana había sentado las bases para establecer el desarrollo del país bajo los estamentos de una economía planificada, para este periodo se proyectó el Plan de Desarrollo azucarero 1960 - 1970, el objetivo principal del plan era producir diez millones de toneladas de azúcar de los cuales, gracias a la gran movilización y trabajo popular, se lograron 8,5 millones, sin embargo existieron dificultades en la ejecución de este plan que repercutió en la desarticulación del resto de la economía cubana, ya que prácticamente se paralizó el país para concentrarse en esa labor, dejando a un lado temas importantes en la generación de ingresos como el turismo, la ciencia, el problema radica en la concentración laboral y depender económicamente de un monocultivo en este caso del azúcar. (Pérez V. O. E. 2008, p. 35)

La tradición planificadora al igual que en el resto de Latinoamérica es adherida a la política económica desde 1961 a través de la incorporación del primer “plan basado en la industrialización acelerada con prioridad en la demanda interna, especialmente en bienes de capital e intermedios, la diversificación agrícola, la redistribución del ingreso y la reorientación de las relaciones económicas internacionales” (García M. J. 2005, p. 23), lo que determinó la incorporación e incursión en la industria y la agroindustria azucarera, se preveía el mejoramiento del comercio interno y reducir gradualmente la importaciones.



Durante el cuatrienio 1965-1970 las inversiones totales de Cuba fueron aproximadamente, unos 5.249 millones de pesos; de ellas 4.427,9 millones que para entonces representaba el 84,3% del total fueron inversiones productivas y el sector agropecuario absorbió 2.101,7 millones para un 40% del total. Sin embargo, estas no impulsaron un crecimiento económico acorde a los montos invertidos (Pérez V. O. E. 2008, 35) llegando a afirmar que las expectativas de crecimiento se llegaron a cumplir parcialmente logrando avances en él:

- Incremento de la superficie agrícola cultivada;
- Desarrollo de la mecanización de la cosecha cañera;
- Incremento de la aplicación de fertilizantes en la agricultura;
- Aumento de producciones industriales de importancia vital en los esfuerzos de desarrollo, tales como acero, oxígeno, pesticidas y energía eléctrica;
- Extensión de los beneficios de la educación a prácticamente toda la población, con lo cual se elevó también el grado promedio de escolarización;
- Mejoría de la salud pública, disminución de la morbilidad por enfermedades infecciosas, y reducción de la tasa de mortalidad infantil.

En 1972 Cuba ingresa al Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAME), El CAME le permitía a Cuba mantener topes arancelarios pactados que constituían precios pactados de los precios de cinco años anteriores, lo cual se traducían en acuerdos con la Unión Soviética que permitían recibir por sus productos de exportación un incremento de precio igual al incremento de los precios de los productos importados procedentes de ese país, evitando el intercambio típico de economías subdesarrolladas (De Miranda M. 2000). lo que favoreció su relación de

intercambio económico con el bloque socialista en la llamada división internacional socialista del trabajo, la adopción de un modelo de organización económica sujeto al proceso socialista naciente y que ya se había replicado en los países del bloque generando impactos económicos y sociales los cuales se hacen efectivos en una industrialización de largo plazo, mejoramiento de la base agraria tradicional y un tratamiento subsidiario de sus nuevos socio económicos y políticos, esto determina la incorporación de programas conjuntos y a la coordinación de planes anuales y quinquenales.

Cuba se estabiliza al formalizar este nuevo pacto con los países socialistas adhiere mecanismos económicos para favorecer y sacar a flote su economía es así que en 1973 incorpora un nuevo sistema de medición de gasto en términos de valor, y que permitió el resurgimiento de la contabilidad en la empresas y demás organismos del Estado, llegando a implantar en 1976 el sistema de dirección y planificación de la economía (SDPE), como un elemento que permitía un registro autónomo y operativo que introducía unos mecanismos de estímulos para la producción aplicado en los países socialistas y que se replicaba en Cuba, pero que fusionó parcialmente ya que muy pocas empresas estuvieron en condiciones de aplicarlo, varias empresas priorizaron estos estímulos hacia el desarrollo socio-cultural y no retribución hacia el trabajo como se contemplaba en los demás países socialistas, (De Miranda M. 2000).

La estrategia asumida a partir de 1970 era de continuidad, por la decisión política de seguir el camino de la construcción del socialismo y seguir construyendo el proyecto de planificación socialista encaminada al desarrollo social desde un manejo económico. En 1973 se realiza el XIII Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba en el que se discuten temas

centrales a reformas laborales justas y equitativas que finalmente son puestas en marcha por la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) y algunos Ministerios, con el fin fortalecer los procesos de planificación del país. El modelo que se siguió en el quinquenio 1970-1975 pretendía conceder gran importancia a la terminación de procesos inversionistas que quedaron interrumpidos por motivo de la zafra. En ese año, con el objetivo declarado de mejorar la situación financiera de la isla, el gobierno dedicó todos los recursos y todos los esfuerzos del país a conseguir la producción de 10 millones de toneladas de azúcar. Para lograr dicho objetivo se llevó a cabo la demolición extensiva de grandes cantidades de tierras para la siembra de caña, se movilizó a la zafra la mayor cantidad de personas, incluyendo la participación activa de las fuerzas armadas. A pesar de todos los esfuerzos, y de prácticamente paralizar al resto de las industrias del país, no se logró conseguir la meta planificada, produciendo poco más de 8 millones de toneladas Pérez V. O. E. (2008) de 1970, Pérez V. O. E. (2008, p. 5 - 6) citando a Vilariño A.; y Domenech S. (1986) y a JUCEPLAN (1973).

Entre 1970-1975 se toman una serie de medidas tendientes a preparar las condiciones para la posterior implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE). Se determina como uno de los procesos la especialización productiva generando ventajas de comercio con la instauración del CAME y la relación política y comercial con la Unión Soviética, lo cual incidió para que Cuba siga con su aparato de producción de azúcar y su forma de comercialización a países socialistas derivando en que la especialización productiva no derivo en un cambio económico substancial. A mediados de la década del 70 se presenta un análisis para determinar el plan quinquenal dejando en claro que la industrialización es el proceso que dinamiza el desarrollo económico del país, pero que seguía siendo la exportación de azúcar y

níquel, de mayor aporte como un polo de desarrollo a seguir implementando, pero el proceso de dependencia económica se mantiene.

*“Polos de desarrollo. Estrechamente vinculado a la integración de Cuba en el CAME se revisó la forma en que debería orientarse el proceso acumulativo. Éste debía canalizarse en torno a complejos interramales o Polos de Desarrollo (PDs), aspecto que supuso un cambio significativo respecto a las estrategias de desarrollo sectorial anteriores. En estos polos, se concentrarían los recursos acumulativos y su desarrollo debería inducir a su vez el de las actividades directamente vinculadas a éstos. Así, el proceso de industrialización (y modernización) se originaría en núcleos concretos y se difundiría progresivamente hacia el resto de la economía. A través de una adecuada y cuidadosa elección de las actividades que constituirían los PDs (vinculadas a las ventajas comparativas de la economía cubana), se maximizarían los efectos enlace (especialmente hacia adelante). A continuación se expone, a modo de ejemplo, el caso de la agroindustria azucarera, con el fin de mostrar el sentido de los efectos enlace considerados”. (March P. J. M.; s.f. p. 5)*

En 1976, se promulgó la Constitución socialista, aprobada por el 97,7% de los votantes, en un plebiscito en que concurrió a las urnas el 98% de ellos. Fue una decisión popular, limpia, libre, honesta. A lo largo de 1976 se realizó una modificación sustancial en la división político administrativa del país. Se constituyeron 14 provincias y un municipio especial directamente subordinado al poder central, en lugar de las 6 provincias anteriores; 169 municipios, en sustitución de los 407 existentes hasta ese momento, y se eliminaron las 58 regiones que existían entre el municipio y la provincia. La nueva división territorial ha permitido acercar más los niveles de dirección a la base, facilitando las tareas de dirección, organización y control por parte del Estado (Castro, 1980, p. 20). Estos procesos de descentralización son los inicios de una planificación con enfoque territorial, con el que se busca fortalecer los procesos sociales en todo el país.

Para el año de 1978 el presidente de la Junta Central de Planificación de Cuba señalaría: que en los veinte años transcurridos, bajo extraordinarios avances de la Revolución, aun no se

había alcanzado el ritmo promedio de crecimiento necesario que permita salir del subdesarrollo, ni se ha logrado superar la deformación estructural que se heredó del capitalismo e incluso en algunos aspectos, como la dependencia de la economía externa. (Pérez V. O. E. 2008, p.7)

La estrategia de desarrollo del período concibió también cambios sustanciales en el orden institucional, como la aprobación de una nueva Constitución de la República; una nueva división político-administrativa en los territorios; la creación de los órganos del Poder Popular; y la reorganización del aparato central del Estado. Se crean los Comités Estatales de Finanzas y Estadísticas y se reestructura el Banco Nacional de Cuba. En 1978 vuelve a regir el presupuesto central del Estado, se crea el Arbitraje Estatal y se legaliza un conjunto de actividades por cuenta propia. En esta época también comienza la aplicación de la Reforma General de Salarios.

Los resultados del decenio permiten plantear que se privilegió el sector industrial y se realizaron un grupo de tareas asociadas a la infraestructura económica. En relación con las metas establecidas, si bien hubo crecimiento en todos los sectores, no se logró su cumplimiento, por diversos factores, en lo fundamental asociados a la caída de la relación de precios de intercambio en especial a la relación azúcar y bienes procedentes del mercado capitalista, con el consiguiente endeudamiento externo con los países capitalistas, a la prevalencia de sequías y plagas como lo afirmó el presidente castro en la segunda cumbre del partido Comunista celebrada en 1980.

Teniendo presente el documento de Castro (1980), relaciona un aspecto de la esfera económica en la que Cuba avanzó incuestionablemente es en el proceso de aplicación gradual del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, para crear los mecanismos que ayuden a ser más

eficientes, utilizando los recursos con mayores resultados y lograr una conciencia económica de los sectores políticos y administrativos, en los cuales se puede observar:

*“los alcances en los procesos de planificación, haciendo énfasis en el plan económico nacional que ha comenzado a cumplir el papel que le corresponde como elemento rector de la actividad económica. Se ha progresado en el aspecto metodológico y en la elaboración de los planes anuales y quinquenales, y se trabaja en las perspectivas de desarrollo hasta el año 2000. Se han perfeccionado año tras año la organización y los calendarios para la elaboración del plan, habiéndose logrado una mayor participación de las empresas y los trabajadores en ese proceso. Se han incorporado al plan categorías tales como las de inversiones, costo, ganancia y rentabilidad. Se ha trabajado en la planificación ramal y creado las bases organizativas necesarias para el desarrollo de la planificación territorial”, (p. 18).*

Se formo un banco de datos con información estadística a nivel nacional y municipal recolectando datos por parte del Comité Estatal de Estadísticas, desarrollando los sistemas de información estadística, permitiendo hacer una clasificación de actividades económica tanto el nacional como el local. Se elaboraron los clasificadores y codificadores para las actividades económicas, se realizó el inventario y valorización de los medios básicos, y se efectuaron numerosas encuestas y censos de gran importancia para la actividad económica. Se lucha por alcanzar una mayor eficiencia y calidad en el servicio estadístico, y se trabaja en la preparación del Censo de Población y Viviendas, a realizar en 1981, se crea el Comité Estatal de Estadística que desarrollando los sistemas de información estadística a nivel nacional y municipal, para finales de 1979 se creó el Comité Estatal y Se aprobó la Ley Orgánica del Presupuesto del Estado en la que se definieron los ingresos al presupuesto provenientes de las empresas y de otras fuentes de financiación, se estableció el sistema nacional de contabilidad y las tasas de amortización, se realizo la reestructuración bancaria restableciendo los cobros y pagos entre las

entidades estatales, se estableció el plan denominado “el plan de caja”, que permite la planificación, control, y análisis de la circulación monetaria en efectivo, (Castro, 1980).

En cuestiones de planificación se ha establecido la conformación de “mecanismos del mercado en la regulación de la actividad económica. En esta etapa, la economía experimentó profundos cambios estructurales pero no pudo disminuir su dependencia del financiamiento externo, por lo que la capacidad de importar de los mercados, principalmente de los países socialistas, influyó en los niveles de producción y exportaciones de esos años” (García M. J. 2005, p. 26), que permitan una sustentabilidad económica al país.

Finalmente la Escuela Nacional de Dirección de la Economía, se convierte en instituto de enseñanza superior favoreciendo procesos sociales de la población cubana, las escuelas provinciales pasaron de 10 000 cuadros de dirección de la economía aunque por diversas causas alrededor de un 30% de directores y subdirectores económicos de empresas no han pasado por estas escuelas, habiéndose por tanto subutilizado los recursos de que se dispone. A partir del curso 80-81 ha comenzado en forma regular la formación de cuadros de nivel universitario para la dirección de la economía. (Castro, 1980, p. 19)

En la tabla 21 se hace referencia a los hechos más relevantes sucedidos durante el desarrollo de este periodo en Cuba.

Tabla 21 Periodos y características de la planificación en Cuba 1930 – 1980

PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CUBA)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Inicios de la planificación en Latinoamérica	1930 - 1940	1930 – 1937 la producción económica adquiere importancia en los procesos de desarrollo de la isla, estos análisis económicos empiezan a generar procesos incipientes de planificación basados en el desarrollo económico (CEPAL, 1951)
	1940 - 1950	La Constitución de 1940, establece que el Estado orientará la economía nacional en beneficio del pueblo para asegurar a todo individuo una. Existencia decorosa y que "será función primordial del Estado fomentar la agricultura e industria nacionales, procurando su diversificación como fuentes de riqueza pública y beneficio colectivo. (CEPAL, 1958)  1943 se establecen elementos incipientes de planificación basado en la instalación de nuevas industrias como medio de diversificar la producción nacional haciéndola menos vulnerable a las depresiones cíclicas y más apta para proporcionar empleo a la creciente población cubana (CEPAL, 1958)
	1950 - 1960	1951 se origina una fuerte demanda de la opinión pública hacia una mejor estructuración de la forma y alcance de las concesiones de exenciones arancelarias y fiscales (CEPAL, 1958)  1959 – 1960 Con la instalación del nuevo gobierno revolucionario de Cuba se da inicio a un modelo desarrollo planificado basado en el socialismo como el principal fin para alcanzar una sociedad más justa y equitativa.  En el año 1959 Cuba empieza a trabajar los cambios de la economía sobre las bases de una economía capitalista, no obstante comienza a tomar medidas en beneficio del pueblo.
	1960 -1970	1960 se crea la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) concretándose la decisión de dirigir centralizadamente la economía (Villalón-Madrado, K. M. 2011)  1962 se elabora el primer plan de desarrollo de la economía nacional  1964 el gobierno de cuba realiza una revisan y análisis del modelo económico centralizado que respondía el modelo existente en la Unión Soviética el tema de discusión fue centrado el Análisis en el tema de la gestión empresarial.  1965 a 1970 comienzan a realizarse una serie de cambios en los mecanismos de dirección con el objetivo de simplificar la estructura administrativa del estado para que respondieran a las áreas económicas (Villalón-Madrado, K. M. 2011)
	1970 - 1980	1971-1975, se comienza un proceso de modificación del modelo económico y de la política económica de una manera gradual (Villalón-Madrado, K. M. 2011)  1973 se restablece el principio de distribución con arreglo al trabajo y se eliminan gratuidades y otras medidas de seguridad social, se efectúa el saneamiento de las finanzas internas, se fortalece el proceso inversionista y existe un desarrollo más proporcional entre los sectores de la economía y de la esfera social (Villalón-Madrado, K. M. 2011)  A partir de 1976 se establecen estrategias para corregir errores presentados en los años anteriores frente al modelo de desarrollo planificado, esto se ve reflejado en un crecimiento económico del 5,3% promedio anual hasta mediados de la década de los ochenta.  La Planificación desempeña un papel importante en este periodo; en el año 1976 se emite la metodología para la elaboración del plan anual desde el nivel empresarial a consecuencia de la Implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE). (Villalón-Madrado, K. M. 2011)

Fuente: Elaboración propia.



## **Crisis de la planificación en Cuba periodo 1980 – 1990**

Para el desarrollo de esta década el gobierno revolucionario de Cuba se plantea la culminación de la construcción de la base técnico-material del socialismo mediante la industrialización y otro grupo de factores asociados a ella, la elevación de la eficiencia, la búsqueda de una estructura económica más racional que garantice un crecimiento sostenido y estable, la mayor especialización, cooperación e integración externa e interna, y la satisfacción creciente de las necesidades materiales y espirituales de la población.

Dentro de los procesos de construcción del socialismo y por ende de una economía planificada se cometieron errores económicos, expresados en un mayor espacio a las relaciones monetario mercantiles, sin embargo, los instrumentos usados para materializarlas, tales como la reforma de salarios y precios, y el sistema de primas, fueron incorrectamente utilizados. Se sostiene, además, que esa incorrecta utilización se debió, en primer lugar, a que no se rebasó el carácter formal de la aceptación de estas categorías de tipo económico y financiero como categorías realmente mercantiles, adoptando instrumentos educativos de dirección para hacer cumplir las medidas adoptadas, (Pérez V. O. E. 2008, p. 40)

A finales de la década del 70 y principios del 80 la JUCEPLAN tiene la iniciativa de orientar la planificación de largo plazo, con el fin de proyectar las actividades sectoriales que permitan generar una prospectiva del desarrollo teniendo una visión comprensiva e integradora, este proceso integro la planificación perspectiva a través del diagnostico global del país sobre las políticas económicas y macroeconómicas del funcionamiento del los mercados proceso que llevo

a determinar unos objetivos proyectados a 20 años, señalando unas perspectivas a mediano y largo plazo.

Estos planes se entienden como los procesos que deben realizar sobre escenarios futuros marcando las tendencias de la economía y los mercados, “Los planes de perspectiva señalan las principales tareas económico-políticas en el desarrollo de la economía nacional, fijan la orientación y el ritmo de su movimiento, indican los grandes adelantos que han de registrarse en la economía partiendo de las leyes económicas del socialismo, así como de las condiciones naturales que influyen sobre la producción” (Borisov E. F., Zhamin V. A., Makarova M. F. y otros, 2009, p. 184).

Según el ILPES 33 (1988), los planes anuales y quinquenales se guiaron por la visión estratégica de los planes prospectivos direccionados hacia el desarrollo donde se definen “los objetivos político económicos y sociales; y, por otra, de determinar la fórmula más viable para materializarlos, lo que incluye el programa de acción, así como las transformaciones necesarias en la base técnico-material, en la estructura de la producción y en las relaciones económicas y sociales”, el Plan Perspectivo se definía a través de cinco fases las cuales se caracterizan por hacer una serie de indicaciones a la formulación e implementación del plan identificándose:

- a. El análisis del estado actual, que se remonta a un período lo suficientemente amplio como para visualizar las tendencias de algunas variables o aspectos seleccionados, que posibiliten un examen más profundo.

- b. Elaboración de pronósticos y estudios analíticos referidos a indicadores macroeconómicos, al desarrollo de sectores o territorios, al cambio social, a problemas específicos, etcétera.
- c. Definición y sistematización de objetivos, fase que incluye el ordenamiento de éstos en objetivos generales y específicos, señalando su subordinación y relaciones internas.
- d. Elaboración de programas enmarcados en tiempo y espacio, los cuales incorporan diferentes variantes de solución.
- e. Diseño de una concepción general del desarrollo prospectivo, considerando diferentes escenarios y variantes de objetivos, pronósticos y programas” (p. 80).

Otro elemento considerado por este modelo de planificación es estabilizar los sectores de la economía del país, direccionado a potencializar la industrialización, mejorar las técnicas de la producción, satisfacer las necesidades de la población, integrando la especialización, la cooperación, la eficiencia y la gestión, que permita una economía interna asociativa y una economía externa fortalecida a través de la producción y las exportaciones.

En 1982 se aprueba el Decreto Ley 50 para regular la inversión extranjera y en 1984 se crea el mercado paralelo que ayudaría a implementar acciones para que Cuba sea atractiva para inversores extranjeros, una de las iniciativas fue potencial el turismo creando un aparato productivo en relación a este sector y la industria. Teniendo en cuenta las finanzas de la época de casi 15 años, se llegó a la conclusión de que el crecimiento económico fue muy favorable derivado de la intervención del CAME, generando los mejores resultados de los años de la Revolución Socialista, con una elevación del producto social global del 8,5% entre 1981 y 1985. Lo mismo puede afirmarse respecto al crecimiento del sector industrial (6,9%) y de la

construcción (8,6%), pero no en lo que se refiere a eficiencia del proceso inversionista, la efectividad de los fondos básicos, ni en cuanto a la evolución del sector externo (Pérez V. O. E. 2008 citando a Rodríguez, 1990).

*A partir del año 1976 al 1985 la economía cubana se incrementó a un 5,3 % promedio anual, dando un crecimiento ininterrumpido durante quince años si se considera desde 1970, constituyendo algo excepcional dentro del campo socialista. Estos resultados estuvieron dados a partir de las modificaciones aplicadas en el periodo anterior, el estrechamiento de las relaciones económicas con el CAME, se cambia el modelo de dirección de la agricultura con la creación de las cooperativas, se crean las áreas de autoconsumo y el mercado libre campesino para la comercialización de las producciones excedentes luego de cumplidos los planes con acopio. (Villalón-Madrado, K. M. 2011, p. 41)*

El crecimiento económico planteado para esta época está relacionado con el incremento en los precios del azúcar y el financiamiento recibido de los países del bloque, pero que generara un contraste negativo con la forma de planificación, proceso que se manifestó en caída a partir de 1985 cuando los recursos en programas de exportación no dan sus efectos positivos generando pérdidas sumado a la deuda en alza que había contraído Cuba, “en los años 1984 y 1985 comenzó a dar síntomas de insuficiencias y contradicciones, los recursos invertidos en programas de exportación como el azúcar, níquel, cítrico y otros productos tradicionales no alcanzaron los niveles esperados” (Villalón-Madrado, K. M. 2011, 41), los mismo hechos llevaron a que la industria se rezague por falta de capital inversionista, incluida la producción agropecuaria que dependía de los subsidios para que se mantuviera estable, llevando a colapso de la economía del país, que obligo a las instancias gubernamentales a tomar medidas drásticas como determinar la presupuestación de una manera eficiente y generando ahorro para que no se llegue al proceso de iliquidez.

Para el año 1985 se aprueban los lineamientos económicos y sociales para el quinquenio 1986-1990, que buscaban restablecer la capacidad de pagos del país, el ahorro de los recursos disponibles, la promoción de nuevos fondos exportables y la sustitución de importaciones, sobre todo del área de las economías de mercado para ello fue necesario a partir del año 1986 aplicar el Proceso de Rectificación de Errores y tendencias negativas (PRE), lo cual indujo a generar nuevas alternativas económica como el turismo, atraer inversión extranjera a través de sociedades anónimas como CUBANACAN, desarrollar ciencia y tecnología a través de la creación de centros como Ingeniería Genética Biotecnología (CIGB), se hace un re direccionamiento de las políticas de desarrollo a través del Sistema de Dirección y Planificación Económica con apoyo del comité ejecutivo del consejo de ministros , (Pérez V. O. E. 2008, p. 41), se necesito reactivar la economía e implementar nuevos elementos de atracción económica que permitiera la reinversión extranjera.

En 1986 se produce una ruptura irreversible con las metas para el quinquenio 1986-1990. Ese año marcó definitivamente el inicio de un período de estancamiento en el resultado económico global del que no se logra salir a pesar de ciertas mejorías puntuales. Así, la situación económica con la que Cuba arriba a 1990 era extraordinariamente compleja. En el quinquenio 1986 – 1990 la economía no creció, se estancó. La estrategia económica cubana: medio siglo de socialismo importaciones totales en términos reales decrecieron un 20%. Los suministros desde los países socialistas se tornaron inestables, y decrecieron definitivamente. La renegociación de la deuda externa y los desbalances financieros obligaron a una contracción de las importaciones, desde el área de moneda convertible, (Días C. M.; Nakatani P. 2009).

Se implementa un proceso de rectificación donde se trata de acabar con todos los procesos que lleven al mal gasto de recursos, la dirección de proyectos desacertada, practicas mediocres y impregnadas de burocracia es así como la:

*Rectificación comenzó por la eliminación de los mercados agropecuarios (MA), calificados de entidades deformadoras. Se recuperó la voluntad hidráulica y de trazado de viales, renació la industria de materiales de construcción. Fueron organizados los “contingentes” colectivos laborales portadores de valores, conceptos y mecanismos renovadores, de incentivos al trabajo, atención al hombre, etc. Se introdujeron ágiles procedimientos para incorporar al desarrollo económico-social del país los adelantos científico-técnicos, en particular, en biotecnología, ingeniería genética y microelectrónica. (Díaz V. J. 2012, p. 131)*

El caso cubano demostró que, si bien la ayuda externa resulta decisiva en el proceso de desarrollo, el logro de una dinámica endógena que permita transformar y disminuir la dependencia de la ayuda externa resulta más que indispensable. Cuba es el primer país de América Latina que incorpora el mejoramiento social a su estrategia de desarrollo de manera explícita como la primera prioridad. (Rodríguez, 1990 como se cito en Pérez V. O. E. 2008, p. 44).

Hay una elevada subordinación a prioridades de orden político, asociadas a la supervivencia de la Revolución. Ocurren importantes avances en la agricultura, relacionados con el incremento de las tierras incorporadas al cultivo. No obstante los progresos obtenidos, hubo incompatibilidades, la falta de un completo alineamiento entre la estrategia definida en cada uno de esos períodos, la política económica adoptada y los mecanismos e instrumentos utilizados para llevarla a cabo, no generó la aplicación de la planificación socialista que se esperaba.

A continuación en la tabla 22, se relacionan los principales hechos que marcaron esta década dentro del escenario de la planificación en Cuba.

Tabla 22 Periodos y características de la planificación en Cuba 1980 – 1990

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CUBA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Crisis de la planificación</b>	<b>1980 - 1990</b>	<p>1985 el Modelo de planificación comenzó a dar síntomas de insuficiencia, se ve necesario la inyección de ms recursos para poder solventar los niveles de producción de sus materias primas.</p> <p>1986, hace que se vislumbre el rumbo peligroso que presenta la economía y se comienza a reformular la política económica realizándose un llamado por la eficiencia y el ahorro. (Villalón-Madrado, K. M, 2011)</p> <p>1986 se comienza a trabajar en la "rectificación de errores y tendencias negativas", que consideraba eliminar aquellos errores más negativos cometidos en el periodo anterior tanto en los aspectos económicos como sociales. . (Villalón-Madrado, K. M., 2011)</p> <p>1986 a 1992 se plantea no realizar un cambio al modelo económico de manera general sino mantener el mismo e ir tomando medidas en áreas específicas(Villalón-Madrado, K. M, 2011)</p> <p>Para finales de esta década se empieza a trabajar en ideas novedosas en el modelo de dirección para mejorar la producción nacional, con ello se busca fortalecer los sectores agrarios, turísticos y de bienes y servicios sociales.</p>

*Fuente: Elaboración propia*

### **Retomando el rumbo de la planificación en Cuba 1990 – 2016**

En su avance de seguir con su proyecto socialista la sociedad Cubana busca mantener el contexto social, económico y político, a partir del desarrollo productivo potenciado por la misma comunidad, proceso que debe iniciar un cambio a partir de la “grave crisis del período 1989-1993, aun impera el modelo distributivo socialista "de cada uno según su capacidad, para cada uno según su trabajo de la fase de transición al comunismo”, la propuesta de resistir ante la crisis determino la incorporación de las libretas como un medio de racionalizar las ventas (Díaz C. M.; Nakatani P. 2009). Esto sumado al gran momento que marco la historia del mundo como fue la desintegración de la URSS y de todo el bloque socialista además de la ruptura de Cuba con el

Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAME), desencadenó una crisis económica que sumió al país en un momento de reestructuración económica y social que mantuviera viva los intereses de la revolución. Se presenta una un proceso de apertura económica en la década de los 90 que determinaba un conflicto con la planificación socialista, conflicto que se supero con el modelo llamado economía socialista de mercado La Economía Social de Mercado se basa en la organización de mercados como mejor sistema de asignación de recursos, donde la población, la comunidad, la sociedad, participan con entes solidarios y cooperativos, y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa, superando los desequilibrios económicos que se pueden producir por una inestabilidad en los precios, lo que provoca colocar unos límites en los precios. En los casos requeridos no se abstiene de compensar o corregir posibles excesos o des-balances que puede presentar un sistema económico moderno basado en mercados libres, caracterizado por una minuciosa y extensa división del trabajo, y que, en determinados sectores y bajo ciertas circunstancias, puede alejarse de una competencia leal y eficaz (Resico Marcelo F. 2008) aplicado en países europeos en procesos de reunificación (Alemania).

Se instaló, entonces, un período depresivo en el cual la necesidad de dólares para la adquisición de maquinaria y equipos, alimentos, combustibles y materias primas, anteriormente abastecidas por el CAME, proceso que derivó en tomar medidas excepcionales como incursionar en la economía social de mercado para hacer frente a la crisis, circunstancia crucial para evitar el caos en la sociedad cubana, situación que determinó más presión sobre el país cubano derivado del bloqueo intensificado por parte de los Estados Unidos que en visión de los analistas



aceleraría la caída del régimen cubano, pero al contrario siguió en pie pese a las limitaciones que le fueron impuestas. (Días C. M.; Nakatani P. 2009).

Con la modificación de la constitución de Cuba a raíz de la crisis de 1992, permitiendo introducir cambios que repercutieron en la planificación central y modifico la redistribución de la propiedad, se generaron cambios en el comercio interno y exterior, ello determino una serie de lineamientos que determinaron una política interna y externa, a respecto Villalón-Madrado, K. M. (2011) determina que la política:

*Externa: La apertura gradual a la inversión extranjera y su carácter complementario, se promulga Ley 77 de 1995, la reestructuración del comercio exterior, diversificando el comercio tanto geográfica como mercantil y la apertura del Turismo.*

*Interna: La dualidad monetaria y el mercado interno con la emisión del peso cubano convertible en 1994 y la creación de casas de Cambio (CADECA) en 1995 y en la esfera empresarial aparecen los Presupuestos de Ingresos y Gastos en Divisas, la expansión del trabajo por cuenta propia (TPCP), la reestructuración de la agricultura con la creación de las unidades básicas de producción cooperativa (UBPC) y la diversificación de actores económicos no estatales como son las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) y las cooperativas de crédito y servicios CCS, campesinos privados y usufructuarios y la creación de los mercados agropecuarios en 1994. (p. 43)*

Estas casas de cambio determinaron el giro monetario más la estabilidad económica del país dando un valor a de precio a la moneda interna y otro a las divisas externas, lo cual mejora notablemente el comercio exterior y la llegada de remesas y turismo al país, aunque la población en general tiene frenado el poder adquisitivo masivo.

En el transcurrir de este periodo 1990 y 1993, las acciones tomadas derivan en que el proceso de la crisis afecte lo menos posible a la población, se produce una apertura externa, hacia mercados como el turismo, biotecnología, empresas mixtas, sociedades mercantiles, esquemas de autofinanciamiento de divisas y el cobro de impuestos por cambios de divisas, se da una apertura a la inversión extranjera a estos esfuerzos de crecimiento económico, entre otras medidas. Sin embargo, la crisis continuó profundizándose por la acumulación de desequilibrios financieros internos, lo cual conduce a una apertura interna de gran alcance. (Pérez V. O. E. 2008)

A partir del año 1993 para enfrentar el llamado periodo especial, la planificación como instrumento estratégico que debe direccionar el crecimiento del país determinando las estrategias y acciones que se deben seguir a través de unos objetivos y metas a aplicar en el mediano plazo y que permitan mantener la economía estable en un largo plazo, debe intervenir en todos los niveles territoriales y sociales “es decir desde el nivel empresarial hasta el nacional incluyendo la planificación territorial, la formulación de los cortes temporales y sin dejar de ser flexibles, enfrentar los problemas del desarrollo, así como realizar con previsión el desempeño económico social dadas las condiciones inciertas de la economía internacional en ese periodo”. (Villalón-Madrado, K. M. 2011, p. 43)

El plan económico enfocado en el denominado periodo especial debía enfocarse a rescatar y equilibrar la economía nacional estando direccionado a:

- Solventar las necesidades de recursos energéticos
- Activar la agricultura y la relocalización de aéreas agrícolas

- Potenciar el turismo
- Generar una planificación financiera más eficiente
- Apertura al capital extranjero
- Liberalización de tierras

Decisiones que se tomaron en torno a la situación de crisis y de la incertidumbre que estaba provocando la inestabilidad económica, que permitiera tener una salida a la crisis o por lo menos la situación social no se agravara, es por ello que

*“ A partir de estos años, la planificación se concentra en la fijación de los aportes en divisas que deben realizar las entidades generadoras de ingresos en divisas, fijándose un monto financiero global que debe aportar a la caja central del estado, mientras que el resto de los indicadores que conforman los niveles de actividad que anteriormente se fijan como directivos lo deciden las propias entidades. Un cambio importante en la forma de operar las entidades consiste en el hecho de que en los periodos anteriores los productores recibían los recursos productivos a través del Plan y después el resultado de la producción se distribuía por el Plan de asignaciones a un precio fijo, es decir todos las entidades recibían un producto sin cuestionar la calidad o el costo al que fue producido; en estos años la capacidad de compra en divisas está en manos del productor o el consumidor, ahora el precio es de concurrencia, que funciona como una verdadera opción para el comprador. (Villalón-Madrado, K. M. 2011, p. 44)*

Los proceso de planificación para esta época de inestabilidad se hacen más complejos aunque los resultados de las acciones fueron tanto positivos como negativos que definieron el rumbo en la nueva proyección a superar los problemas de esa década, siguiendo los planteamientos de Pérez V. O. E. (2008) en el año 1995 se rediseña la metodología del plan dando como resultado los siguientes hechos:

- *A pesar de la mayor caída del PIB de la historia revolucionaria, de alrededor del 35% entre 1989 y 1993, con las medidas internas que se toman a partir de 1993, este se incrementó en 21% entre 1993 y 1999.*
- *De un déficit del presupuesto del Estado del 33,5% del PIB en 1993, se alcanzó en el año 2000 un déficit del 2,4% del PIB.*
- *La liquidez acumulada en manos de la población que representó el 73% del PIB en 1993, en 2000 era de menos del 40% del PIB, pero siguió incrementándose en unos pocos depositarios; es decir, se produjo una gran concentración en los ahorros o en depositarios de dinero por parte de la población.*
- *Aunque disminuyeron los precios en los mercados de libre formación, como en el caso del mercado agropecuario hasta 1996, a partir de ese año se incrementaron en algunos productos, o se mantuvieron en otros.*
- *Se produce una disminución de la tasa de cambio del dólar desde sesenta pesos en 1994; y se estabiliza entre veintidós y veinticuatro pesos por dólar, beneficiado por la creación de las Casas de Cambio oficiales (CADECA).*
- *Se diversifican las fuentes de ingreso en divisa del país, con mayor participación del turismo, de los servicios internacionales de transporte aéreo, y de comercio interno en divisas.*
- *Se recuperaron exportaciones tradicionales como níquel, pesca, tabaco y ron.*
- *Creación de un Banco Central y la diversificación de las instituciones bancarias y de sus funciones.*
- *En el plano social, si bien se incrementaron los servicios de salud y educación, estos perdieron calidad con respecto a otros períodos y además se incrementaron y afianzaron las desigualdades sociales, a niveles nunca vistos en la etapa revolucionaria (p. 47).*

Este proceso genera unos nuevos lineamientos económicos y sociales que deben ser integrados al plan, puestos en marcha a través del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), e incorporando el carácter de integralidad, donde se refuerza la participación de la sociedad en el modelo de desarrollo socialista para de esta manera mantener los ideales del socialismo como lo es el bienestar común, manteniendo sectores como la salud, la educación, la seguridad y justicia social, el trabajo y la alimentación en función de la sociedad, la sociedad actúa recíprocamente generando crecimiento a través de su participación y cooperativismo. Para el período de 1996 a 1999 por parte del gobierno de los Estado Unidos se aprueba la Ley Helms-

Burton, Con el propósito de entorpecer el comercio, para frenar la economía cubana (Pérez V. O. E. 2008)

Se ordena su publicación el 1 de marzo de 1996. El 12 de marzo de ese año, el presidente de los Estados Unidos Bill Clinton firmó y puso en vigor la llamada Ley de la Libertad Cubana y Solidaridad Democrática, más conocida por los nombres de sus principales promotores, el senador por Carolina del Norte, Jesse Helms, y el representante por Illinois, Dan Burton. Es el intento más vigoroso en muchos años de profundizar el embargo económico de Estados Unidos contra Cuba. La primera particularidad de esta legislación radica en su carácter extraterritorial, por dirigirse contra empresas e individuos de origen no estadounidense con negocios de diverso tipo con la isla, pero que son vulnerables por sus intereses económicos en territorio estadounidense, (Castro M. P. 1998).

Teniendo en cuenta lo logrado hasta el año 2000, se continúa perfeccionando el sistema de planificación y se elaboran los Escenarios Económicos y Sociales hasta el año 2005; se siguen unas recomendaciones metodológicas para la elaboración del Plan 2001 - 2004 sobre la base de mayor integralidad e inclusión, se hace énfasis en la planificación empresarial la cual se reglamenta en el 2003 a través de la Resolución 276 del Ministerio de Economía y Planificación (MEP).

En el año 2004 se sigue conformando la reorganización en los procesos de planificación los cuales determinaron una serie de lineamientos que se centran en los objetivos de llevar a la planificación a construir escenarios prospectivos económicos y sociales perfeccionando la base empresarial y determinando una adecuada ordenación territorial alcanzables en horizontes de

planificación viables y con continuidad, los cuales se direccionan según Villalón-Madrado, K. M. (2011) a:

- Utilización de instrumentos financieros y formas descentralizadas de dirección y regulación.
- La planificación se determina en el esclarecimiento de la disponibilidad de los recursos derivados de moneda libre convertible MLC Las personas naturales que a su entrada al territorio nacional porten una cantidad superior a los cinco mil dólares estadounidenses (USD 5 000) o su equivalente en otras MLC en efectivo, quedan obligados a declararlo ante los funcionarios de la Aduana General de la República.

Las personas naturales a su salida del país pueden exportar libremente hasta cinco mil dólares estadounidenses (USD 5 000) o su equivalente en otras MLC en efectivo o mediante cheques u otros medios de pago utilizados en la práctica bancaria internacional. de actividades a programar.

- Las divisas entrantes se gastan por medio de esquemas de financiamiento y otras formas de gestión descentralizada, las cuales deben realizar un aporte neto a la Caja Central, los aportes por divisas fortalecen actividades que no generan divisas como los gastos sociales, el consumo y la población.
- Se requiere el aporte de otros recursos como la fuerza de trabajo, las inversiones y los combustibles.
- Objetivos direccionados a estrategias viables para el desarrollo económico.
- Crear comercio interno de divisas para la reactivación de los mercados locales.
- Implementación de instrumentos de planificación territorial.

La planificación integra en este momento una serie de pasos y dinámicas las cuales están unido a un diagnóstico integral del territorio, una formulación y una implementación donde los objetivos se conviertan en metas realizables que desborden en el desarrollo y crecimiento social y económico, más que una técnica de gobierno trasciende a una política integradora de desarrollo. La planificación territorial en Cuba necesita desarrollarse, ya que adolece de las técnicas de análisis y los índices necesarios que permitan realizar un diagnóstico integrador en aras de perfeccionar la toma de decisiones y por tanto conformar eficientemente el resto de las etapas del Plan Territorial, (Delgado, E. M., y Feijóo, M. D. C. L., 2004, p. 4).

A partir del año 2005 se comienza a trabajar intensamente en dar cumplimiento a las transformaciones planteadas y se instrumentan las decisiones adoptadas por la Dirección del Gobierno en la esfera económica. Durante el periodo 2006-2010, se sigue manejando la planificación empresarial como un sector que jalona la economía del país, la empresa como sector fundamental que mueve la economía sin dejar de lado otros sectores como el turismo y la entrada de divisas, también se centra en priorizar el crecimiento y diversificar las producciones para la exportación y sustitución de importaciones, se reorientan las inversiones dándole a las mismas mayor integralidad, se reprograman los pagos de la deuda externa, implementación de nuevas medidas para el sector agropecuario, se proyectan los horizontes de planificación de corto plazo, con una visión de cuatro años en las que se busca fortalecer la economía cubana así como el desarrollo social de la población, en la actualidad se ha proyectado el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 el cual se presentara en el año 2017 (Villalón-Madrado, K. M. 2011).

En la tabla 23 se resaltan los principales hechos que han marcado el proceso de planificación en Cuba durante la década de 1990 hasta la actualidad. , en la figura 13 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Tabla 23 Periodos y características de la planificación en Cuba 1990 – 2016

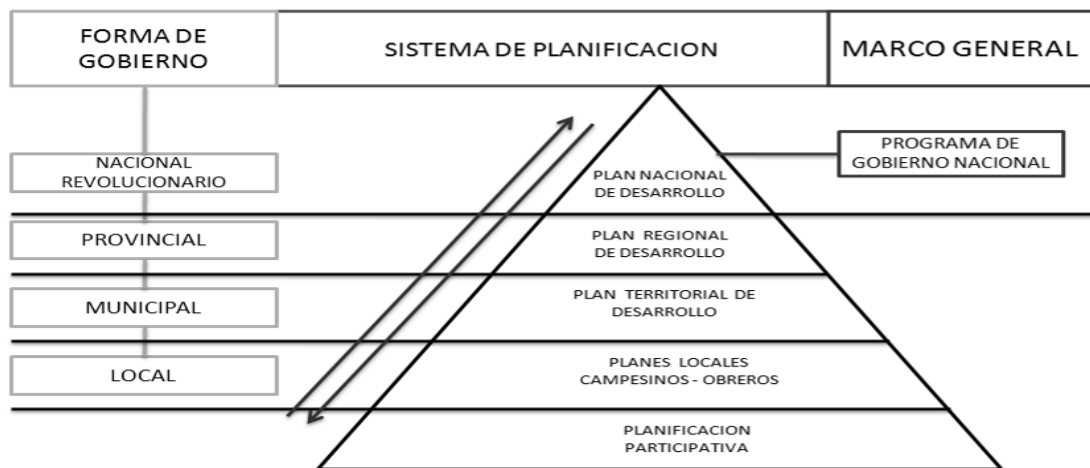
<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CUBA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Retomando el nuevo rumbo de la planificación</b>	<b>1990- 2000</b>	<p>1990 – 1992 antes de que los cambios en el modelo y la política económica pudieran madurar se produce la caída de la Unión Soviética y posteriormente todo el campo socialista del Este de Europa.</p> <p>1991 se permitiendo la expansión de las relaciones mercantiles y la descentralización de la Planificación. En primer lugar, se modificó constitucionalmente el concepto de propiedad y la definición de planificación centralizada, todo esto surgió por la crisis del bloque socialista europeo. (Díaz y Nakatany, 2009)</p> <p>1992 se modifica la Constitución del país, la que introdujo cambios en el carácter de la planificación y el régimen de propiedad, y eliminó el monopolio estatal del comercio exterior (Villalón-Madrado, K. M. 2011)</p> <p>1993 para enfrentar el llamado Periodo Especial, se establece que la planificación debe ser el instrumento estratégico que debe señalar los caminos y las herramientas al desarrollo territorial y económico.</p> <p>1994 se crea las casas de cambio CADECA el cual permite a los inversionistas extranjeros invertir en procesos económicos y financieros en la isla, teniendo en cuenta una serie de normas que benefician el Estado socialista cubano.</p> <p>1994 se inició un proceso de racionalización en los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE). (Villalón-Madrado, K. M. 2011)</p> <p>1995 se promulga la Ley 77, en la que se establece la reestructuración del comercio exterior, diversificando el comercio tanto geográfico como mercantil y la apertura del Turismo. En ese mismo año se rediseña la metodología del plan, siendo la base de la planificación el Presupuesto de Ingresos y Gastos en Divisas (PIGD). (Villalón-Madrado, K. M. 2011)</p> <p>1996 - 2000 se emiten cifras por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) con base en los lineamientos económicos y sociales del plan y se inician trabajos para el control y evaluación de dicho plan.</p>
	<b>2000 - 2016</b>	<p>2000 – 2005 se continúa perfeccionando el sistema de planificación y se elaboran los Escenarios Económicos y Sociales que permitan seguir bajo el desarrollo de un modelo de planificación socialista.</p> <p>2003 se establece la Resolución 276 del Ministerio de Economía y Planificación</p>



		<p>(MEP) que establece la Planificación Empresarial</p> <p>2004 se produce un retorno a las prácticas centralizadoras; la evolución de esa tendencia descansó en la revisión de la política de reforma que se siguió durante el decenio anterior. Una de las medidas de ese corte fue la Resolución 92 de 2004, por sus implicaciones en el desarrollo empresarial cubano, aunque surgieron innumerables resoluciones y disposiciones que apuntaban a la centralización en otros organismos como el Ministerio de Economía y Planificación, específicamente las que ajustaron el objeto social de las entidades nacionales(Villanueva, 2009, p. 12)</p> <p>2006 – 2010 Los objetivos inmediatos de la Planificación están dirigidos a: Incorporación de la planificación a mediano y largo plazo con la elaboración de los Escenarios Económicos y Sociales hasta el 2010, continuar perfeccionando la Planificación Empresarial y el fortalecimiento de la Planificación Territorial. (Villalón-Madrado, K. M. 2011)</p> <p>2008 comenzaron a aparecer señales de la voluntad gubernamental de hacer más viable el socialismo cubano, y esto viene dado por las medidas de erradicación de prohibiciones que estaban vigentes y otras medidas, asimismo se implementa el Decreto Ley No. 260 de 2008 de tratamiento laboral y salarial a maestros y profesores jubilados para que se incorporen a las aulas (Villanueva, 2009, p. 13 )</p> <p>2010 se ajusta el Plan aprobado y se toman medidas en el país; se establece como concepto primordial que el Plan de la Economía sea justa a los recursos disponibles y se emite el Decreto Ley 259 sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo para incrementar la producción de alimentos(Villalón-Madrado, K. M. 2011, p.46)</p> <p>2011 – 2015 se establecen los Lineamientos Económicos y Sociales que permitan que el escenario proyectándose pueda cumplir y de esta forma comenzar el proceso de actualización del modelo económico cubano</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Figura 13 Sistema de planificación en Cuba



Fuente: Elaboración propia

## **PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN ECUADOR**

La planificación en el Ecuador estuvo unida a los procesos de desarrollo de las actividades productivas y de la actividad derivada de la exportación de hidrocarburos lo cual apalanco la base industrial del país, fortaleciendo la base productiva industrial, en un inicio primero la política económica para luego trasladarse a una planificación más social, según el IX consejo regional de planificación 1992, los aportes significativos se relacionan con la programación y racionalización de la inversión pública, la misma que se orientó en lo fundamental a proyectos de infraestructura productiva y social, y la formulación e instrumentación de reformas estructurales orientadas a ampliar y fortalecer el mercado interno, entre las que destacan la reforma agraria y la concepción de la integración subregional andina (Tacle G., M. 1992).

Teniendo en cuenta lo anterior se ha hecho una revisión de la evolución que ha tenido la planificación en relación con la generación de planes de desarrollo identificando sus principales características.

### **Inicios de la planificación en Ecuador periodo 1930 – 1980**

Ecuador se ha caracterizado por ser un país que ha basado su desarrollo económico y social bajo la orientación de planes, indicador de que la planificación es un instrumento importante en la toma de decisiones que garanticen un bienestar social y económico de su población. Los inicios de la planificación en este país remontan a la década de los años 1930. El

año de de 1933 se relaciona con la aparición de los procesos de planificación económica con una fuerte tendencia indicativa, se organizan procesos de desarrollo económico ecuatoriano, que buscaba direccionar estrategias del desarrollo económico, este plan fue presentado por el Ministerio de hacienda y llevo el nombre de Plan Estrada, proceso que se complementa en 1935 se crea el consejo de Economía Nacional como un órgano de decisión en relación a temas económicos en el país, también se crea en 1944 como órgano de apoyo la Comisión Técnica de Economía que coordina y planifica la política económica del estado, formulando programas de políticas de economía internacional, política financiera y bancaria, la política fiscal, y la política agraria e industrial, (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica - JNP, 1974, p. 3)

En 1944 se crea el Plan de Fomento Inmediato de la Economía Nacional bajo la dirección del Ministro de economía y asesoría de la Comisión Técnica de Economía e integra secretarías como agricultura, minas, Industria, Comercia y Crédito, y que fortalezcan el plan con programas de fomento agrícola, ganadero y manufacturero e industrial, proceso que se realizó por los dos años siguientes.

Por medio de la constitución de la república de 1946, en sus artículos 79 y 80 crea el Consejo Nacional de Economía para el estudio de las finanzas en la orientación economía del país, este organismo de carácter gubernamental tuvo como principal objetivo elaborar un plan de reconstrucción y desarrollo de la economía nacional a un plazo fijo, haciendo referencia a corto plazo, y que planifique la política económica del país en todos los aspectos, para el año de 1948 se proyecta un Plan de Fomento de la Producción, en 1949 se crea el Instituto de Fomento que

promovía la explotación de recursos naturales, aumento y tecnificación de la producción (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica - JNP, 1974, p. 6).

*“El período que empieza en 1949 es más bien de reflexión y de toma de conciencia de los grupos sociales Ecuatorianos por imprimir una adecuada nacionalidad al sistema socioeconómico. Período de consentimiento político para la elaboración de estudios técnicos, la ejecución de medidas de fomento económico, de tecnificación de la administración pública, etc. Muchos de estos trabajos estuvieron dirigidos por expertos foráneos y aún ciertas entidades, como la propia Junta Nacional de Planificación, se desarrollaron en sus primeros años de vida bajo la conducción de técnicos extranjeros. Estas circunstancias crearon un ambiente propicio para modificar la atención a los problemas nacionales. La experiencia pasada, especialmente la de los años 1925-1948, consistente en concentrar la atención y la acción en la solución de problemas de muy corto plazo y en sectores específicos como el monetario y/o crediticio, sin tener una orientación de largo alcance para la formulación de las políticas en desarrollo no había dado los resultados apetecidos. Ahora, cuando las condiciones lo permitían, había necesidad de pensar en soluciones que, inspiradas en objetivos de largo plazo, tuvieran un carácter más duradero, más permanente, para todo el conjunto de la economía nacional”, (Moncada S. J. 1974, p. 4)*

En la década de los 50 se fomenta la industrialización, la sustitución con producción nacional de importaciones de bienes de consumo duraderos y no duraderos y otros bienes asociados a la actividad metalmecánica lo cual determina un aumento en la inversión industrial, lo cual aporó a la estabilidad económica del país, políticas manejadas por el Consejo Nacional de Economía que determinaban planes de corto plazo, partiendo de ese hecho, a partir del Decreto No.19 del mes de mayo de 1954 se crea la Junta de Planeación y Coordinación Económica, quien manejaría presupuesto para direccionarlo a los planes; la incorporación de esta entidad se vio reflejada en el fuerte impulso que dio a las exportaciones y el comercio exterior de la producción pasando de 7,4 millones de dólares en la década del 30 al 40 a 78,6 millones de

dólares entre 1950 y 1955. (Moncada S. J. 1974 y Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica - JNP, 1974).

La Junta Nacional de Planificación entre 1958-1962, se especializó en manejar temas diversos del desarrollo nacional “no solamente los temas relativos al comercio exterior, la relación de precios de intercambio, la industrialización, sino que, además, las grandes preocupaciones pragmáticas consistían en dictar las políticas del caso en materia arancelaria, tributaria, crediticia, fiscal, de formación de mano de obra, además de incorporar un sistema de proyecciones para el análisis de las exportaciones” (Moncada S. J. 1974, p. 5), procesos que tenían el objetivo de generar desarrollo económico.

Entre 1963 y 1964 los procesos de planificación se adaptaron a las circunstancias del momento, determinando su rol de imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado lo cual estableció que era necesario crear mecanismos que la vuelvan operativa a través de la elaboración y ejecución de programas que impliquen control y coordinación, tareas que asumió la Junta Nacional de Planificación, “tal acumulación de tareas demostraba, una vez más, que la planificación en sus primeras etapas se acomodó a un proceso en marcha y que los grupos sociales que se beneficiaban de tal acción no sólo que no le negaron apoyo sino que, además, en sucesivos actos de confianza, le fueron entregando al organismo planificador” (Moncada S. J. 1974 p. 6 – 7).

*“La Junta Militar que gobernó desde 1963 llegó al poder luego de que Velasco Ibarra (1960-1961) fuera derrocado por su vicepresidente, Carlos Julio Arosemena. Este último le dio al Estado un papel aún más protagónico, en el marco de la visión modernizante del capitalismo*

*impulsada desde Estados Unidos por la Alianza para el Progreso. Se generó el Plan Quinquenal Vial 1964-1968, con el objetivo de mejorar la infraestructura terrestre en las áreas de mayor actividad económica. Los programas sociales fueron más discretos. La reforma agraria, la primera en la historia de Ecuador, iniciada en 1964, combinó objetivos económicos de modernización agrícola con objetivos sociales de colonización de terrenos baldíos por parte de la población campesina. La Junta Militar impulsó también una reforma tributaria con el fin de aumentar los recursos del Estado”, (Mayoral, 2009, p. 122 - 123).*

El Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador, formulado por la Junta Nacional de Planificación para el período 1964-1973, empieza destacando la necesidad de que la economía ecuatoriana logre un incremento anual del producto interno bruto de 3,15% per cápita, subrayándose que el factor dinámico fundamental para lograr dicho crecimiento seguirá siendo la exportación y los esfuerzos complementarios que se hagan para sustituir importaciones. (Moncada, 1974, p. 7-8), para la elaboración de este plan se adoptaron dos enfoques uno derivado de la programación global direccionado específicamente al comercio exterior y la programación sectorial que implicaba el manejo social, fijándose objetivos y metas a mediano plazo, las cuales se deberían cumplir en programas sectoriales para el incremento de la producción, generar infraestructura económica y social que permita generar desarrollo, (Segovia V. M. s.f.)

Es posible que la parte del Plan en lo correspondiente a la transformación social, no tuviere la fuerza que para llevar adelante la Reforma a la Estructura de Tenencia de la Tierra que conduzca al Desarrollo Rural del país. La Estructura Social y las Instituciones debían ser capaces de desencadenar un proceso de cambio; sin embargo, es evidente que en el organismo planificador existió conciencia respecto a que un modelo de desarrollo que solamente basara su

confianza en el crecimiento de las exportaciones y en la continuación del proceso de sustitución de importaciones, era un modelo que significaba, en el fondo propiciar una alta concentración del ingreso nacional o que, a su vez, implicaba mantener una alta cuota de desempleo y de estrangulamiento del mercado interno

Durante 1963 se prepara el Plan Decenal de Desarrollo 1964-1973 que es el primero de los planes que establece cambios en la estructura social del país, propone la reforma a la estructura de tenencia de la tierra, las reformas administrativa y tributaria y se recomienda la expedición de leyes para apoyar el fomento de la empresa fabril y de la pequeña industria y artesanía. Este plan cuenta con el poder político y militar del gobierno de entonces, se da el primer intento de reivindicar la política social aun que sea explícitamente, se oriento a tres direcciones la provisión de servicios básicos salud, educación, seguridad social y vivienda; la integración de las clases sociales a través del mejoramiento del ingreso y procesos como la reforma agraria, la integración regional de ares deprimidas, sectores que determinaron unos alcances poco satisfactorios derivados de la falta de aplicabilidad de proyectos e instrumentalización de la planificación, mas aun se siguió haciendo más énfasis en la política económica del país, (Becerra C. 2001).

El Plan Decenal de Desarrollo 1963 – 1974 fue elaborado como un esfuerzo serio tendiente e reemplazar la acción desordenada, por una disciplina fundada en la previsión, en el empleo racional y más adecuado de los recursos productivos y en el anhelo de conseguir la eliminación de los defectos fundamentales de la economía y de la sociedad mediante cambios políticos que exigieron la preservación de una política económica de corte tradicional. El plan

desarrolla todo una serie de acciones mediante la implementación de incentivos tradicionales, los proyectos se desarrollaban de manera conjunta privados y el Estado y se priorizaban los considerados como estratégicos y básicos, luego a establecerse en la política industrial ventajas derivadas de exoneraciones y rebajas arancelarias a los inversionistas, todo esto contemplado en las Leyes de Fomento la adopción de una política arancelaria y tributaria; se reestructura el Instituto Nacional de Colonización y se convierte en el Instituto de Reforma Agraria y colonización. (Moncada S. J. 1974, p. 12)

La situación de dificultad económica para este periodo de tiempo acelera la crisis económica y social ya que no se tomaron decisiones tendientes a determinar medidas contundentes para activar la economía nacional pasados solo cinco años de puesta en vigencia del plan decenal Así, entre 1966 y 1972, se suceden tres gobiernos y aparentemente, ningún cambio fundamental en la economía y en la sociedad ecuatoriana, aunque se presentaba una negociación en la inversión de capital externo para la exploración y explotación de hidrocarburos en el país, se sumaba la acumulación de grupos sociales que querían reivindicar sus derechos y relaciones de poder frente a las elites gobernantes del país, la planificación en este sentido se ve relegada o aislada de las decisiones debido al ambiente político de la época en la conformación de nuevos frentes políticos.

Durante el desarrollo del periodo 1970 – 1973 la Junta Nacional de Planificación elaboró varios documentos tendientes a consolidar el desarrollo en base a la planificación tales “El Desarrollo del Ecuador”, “Estrategia para el desarrollo del Ecuador”, “Evaluación del Plan decenal”, documentos que no se dieron a conocer derivado de las pugnas políticas y que de



alguna manera dejaron de lado elementos que hubieran aportado a la planificación del país, implantando una planificación silenciosa y adaptativa a los intereses de las elites políticas de la época, además se le restan funciones de importancia a la Junta Nacional de Planificación suprimiendo comités, comisiones y como organismo evaluador para el otorgamiento de presupuestos hacia los municipios, se derogaron expresamente todas las disposiciones legales o reglamentarias para dictaminar informes y otros, restando la importancia que se merecía (Moncada S. J. 1974).

En 1971 la Junta Nacional de Planificación seso sus operaciones para evaluar su desempeño en las estrategias de desarrollo económico y social del país. Para 1973 entrega un informe detallado sobre el desarrollo económico del Ecuador, documento que estuvo asesorado por el órgano rector en proceso de planificación en Latinoamérica, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (IPLES), documento que sentaría las bases para la formulación de estrategias del desarrollo en el contexto de integración subregional. (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica – JNP, 1974, p. 18).

Para el año 1973 se presenta el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 -1977, este plan quinquenal constituye uno de los documentos de mayor trascendencia por sus contenidos económico-sociales, aunque, por conflictos políticos, no fueron llevados a la práctica, en una etapa de la historia ecuatoriana caracterizada por una riqueza petrolera que, pudo haberse orientado al cumplimiento de objetivos de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, los elementos novedosos de este plan están en atribuir a las reformas estructurales el carácter alcanzar un auténtico proceso nacional de desarrollo y en destacar que, gracias a su

aplicación, será posible sentar las bases para modificar el modelo de crecimiento tradicional de la economía ecuatoriana. Para hacerlo, se tuvo en cuenta que el simple crecimiento económico no permite el desarrollo social, que los problemas que afectan a la población ecuatoriana es la concentración inequitativa de la riqueza y que esto deriva en problemáticas como la falta atención en necesidades básicas empleo, salud, alimentación trabajo, educación y otros, que no basta con alcanzar una meta de crecimiento global para darles solución.

Según la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (1972), la estrategia de este plan estaba dirigida a aprovechar la situación histórica para apoyar un cambio trascendental en la economía y la sociedad ecuatoriana, a través de la mejor utilización de los recursos disponible que permitan alcanzar en el mediano plazo los grandes objetivos del gobierno revolucionario nacionalista buscando:

1. Fortalecer de manera integral al país, mediante una mayor integración nacional y reafirmar la soberanía.
2. Mejorar las condiciones de vida de los habitantes ecuatorianos, los grupos vulnerables más pobres.
3. Vigorizar y expandir el aparato productivo del país, aprovechando los recursos naturales, aumento de la productividad y utilización de mayor mano de obra.

El plan se desarrolla a través de una serie de políticas relacionadas con implementar una reforma agraria, colonización de aéreas, cooperación técnica a nivel internacional, avance científico y tecnológico, transparencia tributaria, comercio exterior, movilización; a partir de las

política se proponen una serie de metas derivadas de distintos sectores, estos se relacionan con programas y proyectos de acción en los cuales se puede identificar:

- El sector productivo que identifica aspectos relacionados con el sector agropecuario, programas pesquero, geología y minas, hidrocarburos, industria, artesanía y pequeña industria.
- El sector de infraestructura relacionado con transporte y comunicaciones, carreteras y terminales terrestres, transporte automotor, ferrocarriles, acuático, aéreo, telecomunicaciones, correos, energía eléctrica, urbanismo, vivienda, agua potable y alcantarillado, meteorología e hidrología.
- El Sector social está integrado por programas de recursos humanos, educación y salud.

Con estos objetivos y metas el plan contempla alcanzar el desarrollo económico y social, cambiando el comportamiento del proceso de planificación tradicional que se venía dando.

Durante 1977 la planificación regional se hace una referencia a las regiones de planificación como son aéreas que corresponden a los andes y dividen el territorio en Sierra, Costa y Oriente, para dirimir este hecho JUNAPLA hizo una aproximación esta regionalización del territorio, como áreas de planificación pero que en esencia quedo como un esfuerzo teórico que real, se determino las diferencias entre regiones y que deben hacer abordadas con estrategias de planificación diferentes, (Santos, 2012, p.6).

Durante 1979 Ecuador se ve afectado por una crisis económica que propicia la opción del endeudamiento y se hace una reforma institucional de gran trascendencia en la Constitución Política en la cual se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) el cual sustituye a la Junta Nacional de Planificación, con mayor capacidad imperativa se obliga a tomar medidas de austeridad y direccionamiento condicionadas por Fondo Monetario Internacional. Con la creación del CONADE la planificación estructuro el sector público, la vinculación a la vicepresidencia de la República ecuatoriana le brindo mayor intervención en todos los procesos de gran relevancia en el país como lo es el sector agrario, industrial, de infraestructura, de regionalización del territorio, en este mismo año se presenta una nueva reforma agraria que origino la promulgación de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, aunque el problema del concentración de la propiedad se sigue manteniendo, reforma en ultimas instancia propicio una intensificación en la explotación capitalista y profundizó las desigualdades sociales, a finales de esta década asumió como presidentes Jaime Roldós 1979 – 1981 inaugurando una nueva fase en el gobierno ecuatoriano y que derivo en un complejo proceso de planificación nacional acompañado de inestabilidad política, generando una serie de dificultades de gobernabilidad y poca continuidad en la aplicación de planes (Mayoral F, 2009, p. 125 - 126).

En la tabla 24 se pueden observar las principales características del proceso de planificación en Ecuador hasta finales de la década del setenta del siglo pasado.

Tabla 24 Periodos y características de la planificación en Ecuador 1930 – 1980

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ECUADOR)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Inicios de la planificación en Latinoamérica</b>	<b>1930 - 1940</b>	<p>Se presenta una economía deficiente y todos los intereses se basan a la solución de problemas inmediatos derivados de la situación monetaria y crediticia sin fundamentarse en políticas de desarrollo donde aun no se incorporaba los procesos sociales, ni de mercados, ni servicios públicos.</p> <p>1934 Se presenta un problema monetario derivado de las reformas al sistema bancario impuestas por el gobierno militar desde 1925 donde se generaron propuestas que modifico la reforma social y económica, presupuesto y tributación, reformas que fueron derivadas en un plan que no pudo ser puesto en marcha ya que el congreso rechazo dicho plan (Plan Estrada) (Peñaherrera, 1991)</p>
	<b>1940 - 1950</b>	<p>1943 se crea el consejo de economía el cual debido a la revolución del 28 de mayo de 1944 fue reemplazado por la Comisión Técnica de Economía que posteriormente paso a llamarse en 1944 Consejo nacional de Economía inicialmente su creación no derivó en planes (Peñaherrera, 1991)</p> <p>1949 Se trata de impulsar el sistema económico a partir de la intervención de los grupos elitistas del país. En este periodo se elaboraron estudios técnicos, se aplicaron medidas de fomento económico, de tecnificación de la administración pública. (Moncada, 1974)</p>
	<b>1950 - 1960</b>	<p>1954 Se promulga el decreto número 19 que crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), se caracteriza por implementar el proceso de industrialización substitutiva que se relacionaba con la importación de bienes de consumo no duradero y duradero y se incorporan algunos bienes intermedios, proceso que se desarrolló bajo la dirección de técnicos extranjeros. (Peñaherrera, 1991, 78; Moncada, 1974).</p>
	<b>1960 -1970</b>	<p>1961 Se configuro a la JUNAPLA como entidad asesora del gobierno central y de las entidades del derecho público y del derecho privado con finalidad social o pública, en lo que confiere a preparación y ejecución de programas y proyectos específicos.</p> <p>1957 - 1964 asume la presidencia Germánico Salgado, comienza a presentarse un ventaja económica a raíz de la producción bananera lo cual obliga a generar un proceso de planificación sectorial aunado a un diagnostico integral direccionado desde las Naciones unidas y la contribución de la CEPAL. Se aplica el Plan inmediato de desarrollo direccionado a la integración territorial, desarrollo regional y su incidencia en los desequilibrios regionales lo cual se integro a la firma de la carta de la Alianza para el progreso” se propicia la dirección de los procesos de planificación.</p> <p>1963 se prepara el plan decenal 1964 – 1973 el cual determina reformas en la tenencia de la tierra reformas administrativas y tributarias y expedición de leyes para apoyar el fomento de la empresa fabril.</p> <p>1968 – 1969 Se plantea el documento “Bases para una Estrategia de Desarrollo” se evalúa el primer plan general de desarrollo, el cual tuvo ciertas limitaciones teórico metodológicas y por falta de recursos, en tanto de esto también se delinearón horizontes de desarrollo a través de los hidrocarburos y la incorporación en el acuerdo de Cartagena donde se integraba el país a la</p>

		subregión andina para generar lazos de comercialización. (Peñaherrera, 1991)
	<b>1970 - 1980</b>	<p>1970 se prepara el plan “el desarrollo del Ecuador 1970 – 1973” que fue un retoma de plan anterior y la incorporación de otros procesos como los problemas de la economía del país y la incorporación de proyectos que deberían ejecutarse. En esta fecha se adiciónó el estudio de planificación “Estrategia Para la Integración Subregional” que se realizó con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).</p> <p>1973 Se realizó un plan quinquenal denominado “Plan Integral de Transformación y Desarrollo, coincide con la época efímera del auge del petróleo en Ecuador, aunque no se determinaron los alcances económicos de la exportación de hidrocarburos lo cual se llevó a una toma de decisiones muy amplia con objetivos y metas sin un horizonte bien definido e incorporando programas de acción.</p> <p>1979 Teniendo en cuenta la crisis económica a que estaba sometido el país se propicia la opción del endeudamiento y se hace una reforma institucional de gran trascendencia en la Constitución Política en la cual se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) el cual sustituye al JUNAPLA, con mayor capacidad imperativa se obliga a tomar medidas de austeridad y direccionamiento condicionadas por FMI. El triunfo de Jaime Roldós (1979-1981) no solo inauguró una nueva fase en la vida constitucional de Ecuador, sino que sentó las bases para un largo y complejo proceso de reordenamiento, caracterizado por una fuerte inestabilidad política (Mayoral F, 2009, p. 125)</p>

*Fuente: Elaboración propia*

### **Crisis de la planificación en Ecuador periodo 1980 – 1990**

Desde inicios de la década de 1980, Ecuador inició un proceso de mayor inserción en la economía global mediante políticas económicas de estabilización económica y luego, paulatinamente, a través de políticas de ajuste fiscal, que terminó siendo un proceso de privatización de empresas públicas y reducción del aparato público social bajo las indicaciones de corte neoliberal, la presidencia de Osvaldo Hurtado (1981-1984) marca el inicio de aplicación de estas políticas que posteriormente concedió su sucesor León Febres Cordero, priorizando el gasto para el pago de la deuda adquirida, se redujeron partidas presupuestaria para los municipios y las dirigidas a programas sociales, proceso que se manifestó en aumento de la inflación y la inestabilidad cambiaria, provocando un impacto en el aparato productivo del país,

lo cual se tradujo en que la deuda contraída en dólares se transformo en deuda a ser pagada en sucres (moneda oficial del Ecuador antes de la dolarización) y sea asumida por el Banco Central, aumentando el déficit fiscal, que fue financiado con una política monetaria expansiva, frenando la inversión y provocando especulación en productos básicos. (Mayoral F. 2009).

Es así como la crisis se agudizo tanto para Ecuador como para el resto de los países de Latinoamérica, modificando los lineamientos de cómo se venían dando la planificación y la política económica, esto tuvo una repercusión en los niveles de endeudamiento, incrementado costos y generando políticas que poco favorecían al sector social, generando desequilibrios de corto plazo, con una aumento insostenible de la inflación, déficit en el pago de deuda interna y externa, falta de un horizonte de planificación de largo plazo que oriente el desarrollo del país sumado a otros elemento de orden geoestratégico como lo es el conflicto por áreas limítrofes con el Perú, agudizaron la crisis en Ecuador, Al respecto Tacle G., M. (1992) determina que:

*“El elemento detonador de la crisis fue la brusca caída de la capacidad para importar, originada en el descenso de los precios internacionales del petróleo y de los principales productos de exportación provenientes del sector agropecuario, así como en el creciente peso del servicio la deuda externa originado en el aumento de las tasas internacionales de interés que actuaron sobre un monto incrementado de deuda externa. La escasez de divisas se tradujo en un agudizamiento de los déficits externos y fiscales. En este sentido, un efecto grave de la crisis fue la marcada incertidumbre que se generó respecto de las opciones de desarrollo para el mediano y largo plazo. El agotamiento del proceso de industrialización vía sustitución de importaciones, unido a una serie de ajustes de corto plazo significó la desaparición de un paradigma que aún no ha sido reemplazado por una propuesta de desarrollo que goce de la misma coherencia y sobretodo, del mismo grado de consenso social”, (p. 2)*

La política económica y de desarrollo a través de estos hechos no solvento el problema de déficit fiscal, del manejo del desarrollo del país, ni los problemas sociales, mas aun acrecentó la deuda externa debido a la generación del endeudamiento externo, el cual no se lo podía pagar únicamente con aportes de la comercialización del petróleo, El déficit fiscal y de balanza de pagos se incrementó significativamente alcanzando sus puntos máximos entre 1981 y 1982. El gobierno inicia a partir de 1983, la aplicación de programas de ajuste fiscal, financiero y económico, destinados a corregir los desequilibrios generados por la crisis y el alto endeudamiento a través de un cambio en la composición del gasto que incrementa el pago de impuestos arancelarios lo cual castiga al pequeño empresario y a la industria emergente generando una reducción de la demanda interna global. Los instrumentos de política empleados para frenar la crisis económica están determinados a partir de una:

***Política Cambiaria.** Devaluación de la unidad monetaria con el fin de encarecer los gastos en divisas en el corto plazo y de promover las exportaciones en el largo plazo.*

***Política Salarial.** Se ha seguido una política tendiente a reajustar los salarios del los trabajadores en un porcentaje menor al de la inflación, con lo que se ha producido una persistente caída del poder adquisitivo y de las remuneraciones salariales.*

***Política Fiscal.** Reducción del Gasto público en términos reales, en particular el gasto de inversión y aumento de las tarifas de los servicios públicos y de los combustibles.*

***Política Monetaria y Crediticia.** Restricción de los medios de pago, a través de una aumento de las tasas de encaje bancario e incremento del costo del dinero vía una liberalización de las tasas de interés. (Tacle G., M. 1992, p. 14 - 15)*

Para Moisés Fernando Tacle se presento un incremento desmedido en los costos de precios en el tipo de cambio, tasas de interés, precios de combustibles y tarifas públicas pesaron más que las reducciones de la demanda interna, con lo que el ritmo promedio anual de



incremento de los precios se situó en el orden del 35% (1981 - 1989), frente a un 10% de la década de los setenta, se manifiesta en la reducción de las importaciones y la desaceleración de la producción, retroceso en las actividades económica de comercio interno, por ende deterioro en la calidad de vida y aumentando la pobreza

Teniendo en cuenta los retos económicos existentes en el país, es preciso, entonces, replantear el rol de la planificación en el nuevo modelo de desarrollo que se iba a gestar en el país latinoamericano. Los nuevos lineamientos estratégicos que caracterizarían la planificación durante la década de los años ochenta del siglo XX, están relacionados con darle mayor apertura a los mercados y que el estado tenga el papel protagónico en el desarrollo económico.

Para 1980 se dictamina el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático 1980 - 1984, es la práctica de la democracia entendida como un sistema político basado en el consenso.

- a. Este plan persigue en sus objetivos producir una integración física y económica del Ecuador, estimulando zonas deprimidas, eliminar el regionalismo y permitir la ocupación efectiva del territorio nacional.
- b. Generar una política de integración que permita la participación e integración en los diferentes ámbitos y escalas nacionales, para generar el movimiento del comercio interno.
- c. Establecer una política de desarrollo científico y tecnológico para desarrollar la ciencia y la tecnología, que permitan la realización de programas y proyectos que necesita la sociedad, a partir de transferencia de tecnología y conocimiento, formación de especialistas en distintas áreas.

- d. Hacer de la relación con otros países un medio para la cooperación técnica en función de las necesidades nacionales, de los lineamientos del plan y de sus prioridades.

En este contexto la Planificación pasa de ser coercitiva como pudo haber sido durante los gobiernos militares a manifestarse como una herramienta que incluye lo económico y lo social. La aprobación del Plan en mención, en Quito, durante una concentración popular en la Plaza de San Francisco, responde a esta característica. A la presente fecha varias consultas de este tipo ha realizado el organismo central de planificación como paso previo a la formulación de diferentes propuestas.

Partiendo de los objetivos el Consejo Nacional de Desarrollo (1987), contempla en el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 del gobierno democrático una serie de metas y programas que determinan las acciones a realizar es así que en el capítulo correspondiente a la articulación espacial y desarrollo regional, se planteó realizar como acciones específicas las siguientes: Organización institucional para el Desarrollo Regional ; Mayor participación de los Consejos Provinciales y Municipales en la formulación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo multisectorial, de acuerdo a las directivas del Plan; Fortalecimiento financiero de los gobiernos locales para el cumplimiento de los programas a su cargo; Apoyo a las actividades económicas y áreas seleccionadas para el desarrollo regional ; Estructuración del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Local; Descentralización Industrial; Ordenamiento y Desarrollo Interurbano; Fortalecimiento del Sistema de Programación Regional; Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información ; Control y Preservación del Medio Ambiente.

Se trata con este plan en la búsqueda de una descentralización del poder dando impulso a la democracia, donde la participación en la toma de decisiones es fundamental para el funcionamiento de los programas y la aplicación de acciones para alcanzar el bienestar social. Este último aspecto entraña la necesidad de focalizar el gasto social orientándolo preferentemente a satisfacer necesidades básicas de los sectores de más bajos ingresos y consecuentemente definir prioridades para optimizarlo. Es así como la planificación debe traer cambios favorables para la nación llevándola por el camino del desarrollo, implementado eficiencia, equidad y gestión en el auge de las nuevas economías, (Tacle G., M. 1992, p. 3). Las funciones de la planificación en el estado moderno adquirieron mayor importancia, en Ecuador la planificación se había regido por una metodología reglamentaria. Durante los primeros años de la década de 1980 el modelo de planificación que se venía desarrollando en el país, se transforma y se acoge a una metodología de estrategias, que lleva a que la planificación se oriente a la formulación de estrategias para el desarrollo económico y social del país.

La formulación de estrategias se derivó de la Secretaría General de Planificación, iniciado una serie de esfuerzos para adaptarse a esas nuevas condiciones de planificación, el tránsito desde una metodología de “planificación normativa”, fundada únicamente en de las políticas de desarrollo impartidas por el Gobierno Nacional, hacia una metodología "estratégica situacional", basada en la participación de diversos actores sociales, que pueden generar decisiones de planificación y se pueden integrar dentro del proceso planificador, es por ello que la tendencia de estos nuevos planes se centra en los ámbitos económicos y social con la fuerte participación sociedad, gremios, Estado.

Durante el periodo 1984 el CONADE presenta los lineamientos generales del Plan nacional de Desarrollo que se ejecutarán en el siguiente año con una vigencia de tres años. En 1985 hace entrega de el Plan trianual que se ejecutaría sobre una base de financiamiento determinada, por un precio promedio del barril de petróleo de \$ 25 dólares, sin embargo en 1987 se produjo un evento telúrico que generó daños en el oleoducto transecuatoriano el cual transportaba la totalidad del crudo ecuatoriano, este hecho generó inseguridad e incertidumbre en la economía del país que se vio reflejada en un incremento de la tasa de inflación. Pese a las limitaciones, se persistió en la entonación reformista del antiguo modelo económico Keyno-cepalino, que se vio reflejado en el plan de desarrollo del periodo de finales de la década, en el cual se establecen reajustes de tipo económico y fiscal que repercutieron negativamente en el proceso inflacionario del país. (Peña Herrera P. B. 1991, p. 82 - 83)

El Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988, ha sido preparado en el contexto de un modelo de desarrollo basado en la economía social de mercado. Tiende al aprovechamiento de las ventajas comparativas del país en los mercados internacionales y en consecuencia a la especialización regional. La estrategia del Plan se orienta en dos direcciones: la económica y la social. La primera comprende un conjunto de políticas, programas y proyectos destinados a lograr el crecimiento armónico de un núcleo crítico de sectores productivos (petróleo y energía; agropecuario, manufactura y construcción), la vigorización de las exportaciones, el estímulo a la inversión y al ahorro y el incremento de la productividad. La estrategia social está orientada a lograr el desarrollo integral de los recursos humanos mediante la educación, la capacitación, la prestación de servicios de salud y el aumento de las oportunidades de empleo y participación social (Consejo Nacional de Desarrollo - Secretaría General de Planificación, 1985, p. 18)

En 1986 se establece la ley de Desarrollo Regional en la cual se establece una planificación regional con visión de largo plazo, estableciendo un límite de 25 años, integrando a organismos regionales para que implementen la planificación del desarrollo del sector productivo, en su región articulada a la planificación nacional; se reconoce la existencia de seis organismos regionales inicialmente y que posteriormente se conformaron ocho regiones: La Región 1 no tiene organismo regional (Provincias del Carchi, Imbabura y Esmeraldas), INCRAE corresponde a la región 2 (Provincias de Pichincha y Napo); CRM corresponde a la región 3 (Provincia de Manabí); Región 4 no tiene organismo regional (Provincias de Cotacachi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo y Pastaza); CEDEGE corresponde a la región 5 (Provincia de Guayas y Los Ríos); CREA que corresponde a la región 6 (Provincia de Cañar, Azuay y Morona Santiago); PREDESUR corresponde a la región 7 (Provincia el Oro, Loja y Zamora Chinchipe); INGALA corresponde a la región 8 (Provincia de Galápagos) Subcomisión Ecuatoriana Puyango- Tumbes, que en conjunto representan a doce provincias en el Ecuador (IICA, 1985).

Los Consejos Provinciales toman el liderazgo de hacer efectiva la planificación desde el ente central a realizar las acciones determinadas en los proyectos, por lo que se crean los planes de desarrollo provincial, pues éstos permiten desarrollar eficazmente las tareas de coordinación regional. El desarrollo implica la asignación planificada de recursos y la implementación de proyectos técnicamente viables, por lo mismo el CONADE es el ente encargado de apoyar técnicamente y dar asesoramiento a los Consejos Provinciales que a través de sus planes de desarrollo se integran al sistema de planificación nacional y promueven una acción local efectiva y coherente con los objetivos regionales y nacionales.

Para finales de la década del ochenta del siglo XX los organismos creados con la ley regional incorporan los planes operativos del CONADE al Plan de Acción Inmediata, uno de los de mayor éxito fue para el desarrollo de la provincia de Galápagos el CONADE reformulo el plan maestro a largo plazo impulsándola superación del tratamiento marginal que tradicionalmente han dado a la provincia insular las diferentes entidades del Gobierno Nacional. El cumplimiento de los programas y proyectos previstos en el Plan de acciones Inmediatas por parte del instituto Nacional de Galápagos (INGALA) y otras instituciones, permitirá alcanzar una mayor coordinación interinstitucional, proveer el financiamiento necesario y en suma mejorar las condiciones sociales de vida de la población respetando las características especiales del Archipiélago.

Entre los resultados alcanzados se anota, entre otros: la conclusión de la pista aérea de San Cristóbal que ha contribuido a mejorarlos servicios de transporte aéreo de la población residente y de turistas, a la vez que constituye una forma concreta de integración del territorio; así mismo, son notables las acciones que se avanza para la instalación de mejores sistemas de comunicación ínter-islas y entre éstas y el territorio continental; la prospección y explotación de aguas subterráneas; el abastecimiento de combustibles mediante terminales de productos limpios en Santa Cruz y San Cristóbal ; la dotación de mejores servicios de salud , educación, seguridad social , información turística y otras actividades vinculadas con el manejo y conservación del Parque Nacional Galápagos. Se adelantan gestiones para el mejoramiento de la vía Puerto Ayora- Canal del Tabaca, La Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del río Guayas (CEDEGE), en el marco del desarrollo integral, se propone la protección de las cuencas hidrográficas mediante la continuación de los proyectos ya iniciados con las reorientaciones que

se considere convenientes para el mejoramiento de las condiciones sociales de vida de la población, la dotación de obras y servicios de bienestar social, infraestructura comercial, comunicaciones y protección del medio ambiente. (Consejo Nacional de Desarrollo - Secretaría General de Planificación, 1985, p. 25)

En la tabla 25 se encuentran las características más sobresalientes del proceso de planificación del periodo 1980 – 1990.

Tabla 25 Periodos y características de la planificación en Ecuador 1980 – 1990

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ECUADOR)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Crisis de la planificación</b>	<b>1980 - 1990</b>	<p>1980 Esta década sigue marcada por los compromisos adquiridos en Washington y los desastres naturales como el fenómeno del niño y los descomunales intereses de la deuda externa lo cual dio como alternativa colocar en vigencia programas de corto plazo que tenían como objetivo alcanzar el equilibrio económico y no del ajuste estructural, para hacer frente al menor crecimiento y sobre todo a los pagos externos. La planificación se coloca en decadencia ya que los programas están direccionados a factores económicos y no sociales ni propósitos de desarrollo en el país. Para esta época se prepara el plan cuatrienal de desarrollo 1980 – 1983, que tenía los mismos lineamientos del anterior plan, lo que determino fue un ajuste a la economía, apertura y liberación de la economía, potenciar el ahorro interno y la inversión externa. (Santos A. 2012).</p> <p>En 1982, el precio del petróleo se desplomó, lo cual afectó considerablemente los ingresos de Ecuador y le impidió al gobierno realizar a tiempo los pagos de la deuda. No fue un hecho aislado, otros países latinoamericanos también se vieron duramente afectados (Mayoral, 2009, p. 126)</p> <p>1984 el CONADE prepara el documento lineamientos generales para el plan de desarrollo 1984 – 1988 y después el plan trianual 1985 – 1988, siguiendo las directrices Keyno-Cepalianas basado en la economía social de mercado (Peña Herrera, 1991).</p> <p>1989 Se presenta el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1989 – 1992 estaba direccionado al problema inflacionario, la deuda externa, la crisis fiscal, perdida del dinamismo en la economía nacional, pago de la deuda social. (Borja, 1992).</p>

*Fuente: Elaboración propia*

## **Retomando el rumbo de la planificación en Ecuador 1990 – 2016**

A partir de 1990 un conjunto de actores del campo popular, entre ellos el movimiento indígena, dio inicio a un proyecto descentralizador de base, que se expresó en los gobiernos locales alternativos. Este es quizá el ámbito donde vienen ocurriendo las experiencias más relevantes, como las de Nabón, Cotacachi, Esmeraldas y Cuenca. Juntos han creado un campo desde el cual se viene enfrentado la distribución vertical del poder, buscando una democratización del Estado (Gobernanza), las facilidades que ofrece la descentralización para promover la participación y la conveniencia de fortalecer gobiernos de cercanía para mejorar la dotación de servicios básicos para la población y aun mas propiciar el desarrollo social, económico y del ser humano como algo inherente al territorio (Arboleda M., 2010, p. 71) y permitir mayor participación en los procesos de planificación desde lo nacional a lo local y viceversa de lo local a lo nacional.

A partir del año 1994 y con la ayuda de la Ley de Modernización del Estado y privatizaciones que genero la creación del Consejo Nacional de Modernización, (CONAM), el gobierno Ecuatoriano ha intentado impulsar procesos de Reforma Administrativa del Estado, durante el gobierno interino de los años 1997-1998 se han dado una serie de Reformas Constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional Constituyente que, para el caso de la planificación del desarrollo nacional y territorial hacen referencia en el *Título XI, el de la Organización Territorial y Descentralización*, y el Título XII: *Del Sistema Económico*, en el que se direcciona la planificación económica y social. En ellos se introducen reformas a la división político administrativa, con la posibilidad de crear circunscripciones territoriales indígenas y afro



ecuatorianas; y, por otro lado, se establece el sistema nacional de planificación con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley. (Lozano A. C., 2012, p.18). En estos años se impulsan procesos de descentralización, activándose el papel de la Comisión Nacional para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales.

Para lozano el proceso de Descentralización y Desconcentración, comienza abrirse espacio entre las comunidades provinciales donde se prioriza la autonomía para el desarrollo de sus proyectos, llevando a organizar mesas de trabajo para abordar temáticas sectoriales como turismo, ambiente, agricultura, vialidad, educación, salud, bienestar social, economía y finanzas, proceso que derivó en la Cooperación Técnica no Reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo, para identificar las actividades de mayor alcance para utilizar los recursos del programa de apoyo a la descentralización (US\$ 4.8 millones. Préstamo BID 1358/OC-EC), para entonces recién aprobado. (Lozano A. C., 2012, p.18)

A finales de la década del noventa del siglo XX la planificación ha dejado de ser una actividad exclusiva de las instituciones públicas, encargadas de generar procesos de planificación de una forma obligada por el gobierno y en varias veces indicativa para convertirse en una planificación incluyente tanto social como económicamente. La aparición de organizaciones no gubernamentales en el ámbito local, ha determinado la incorporación de planes de desarrollo local o planes participativos de desarrollo, que en algunos casos, entran en conflicto con el plan o planes institucionales, debiendo incorporarse elementos que instrumentalicen la planificación y permitan la articulación con organismos de mayor jerarquía.

En el periodo 1992-1996 sobre la base de un modelo empresarial y de privatizaciones, la política económica estuvo orientada a favorecer los intereses económicos de sectores privados privilegiados representados por la oligarquía. La política cambiaria, a través de sucesivas devaluaciones del sucre, buscó recuperar la competitividad perdida a causa de la elevada inflación. Pero al mismo tiempo el permanente déficit comercial<sup>27</sup>, resultado de una excesiva dependencia de las importaciones, generaba presiones alcistas en los precios (Mayoral F., p. 127).

La planificación económica y social se fortalece cada vez más, se mira la necesidad de crear lineamientos y normas que permitan su implementación es por ello que:

*Durante este periodo se promulgaron leyes correspondientes a crear y fortalecer el Sistema Nacional de Planificación, recogido en la última reforma constitucional de 1998. Precisamente, la Constitución Política en sus artículos 254 y 255 dispone que el Sistema Nacional de Planificación es de carácter obligatorio para el sector público, bajo un sistema descentralizado que estará a cargo de un organismo técnico (SENPLADES), dependiente de la Presidencia de la República, que establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social a corto, mediano y largo plazo. Además, las dependencias de planeación de los gobiernos seccionales autónomos deben ser las responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal y estar en coordinación con el Sistema Nacional. (Lozano A. C., 2008, p. 19 – 20).*

Aclarando que nuestra investigación no se centra en determinar procesos de descentralización es necesario conocer que varios de los planes aplicados a nivel regional y local son el resultado de un grado de autonomía que han obtenido las provincias y municipios, lo que les ha permitido manejar su presupuesto invirtiéndolo en los programas que mayormente puedan mejorar la situación de sus habitantes, aunque hay que dejar en claro que estos procesos deben ser soportados sobre normativas y ejes transversales nacionales.

Entre 1993 y 1999 se implementaría las llamadas agendas de desarrollo que sustituyeron a los planes de desarrollo, se realizaron en total 26, de las cuales 10 fueron aportadas por el Estado y sus órganos de planificación central o sectorial; 6 se presentaron por parte del sector social, y 10 fueron elaboradas por sectores de elite de el país, “todas éstas constituyeron propuestas de alcance, y consistencia muy variable, que suponen un diagnóstico a partir del cual se elabora un conjunto de medidas que deberían asumir la forma de políticas públicas. En cualquier caso, en éstas lo fundamental son las segundas, mientras que el diagnóstico bien puede no pasar de ser el requisito formal para expresar demandas de alcance generalmente sectorial” (Falconí F. y Oleas M. J. 2004, p 48, 49).

En 1999, durante la presidencia de Jamil Mahuad se produjo la mayor crisis financiera de la historia del país. Su origen se remonta al gobierno de Durán Ballén (1992 - 1996) y la promulgación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Impulsada por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Determino unas elevadas tasas de interés nominal promovidas por la Junta Monetaria para motivar el ahorro nacional y compensar la imparable inflación, la liberalización del flujo de capitales, la falta de control a los banqueros y la constante devaluación del sucre fueron, según diversos autores, las principales causas que llevaron a la quiebra del sistema financiero. El Estado, una vez más, salió al rescate del sector privado, en esta oportunidad haciéndose cargo de 72% de las entidades crediticias a un costo de 4.000 millones de dólares, equivalentes a 20% del PIB de 1998 el costo total del salvataje bancario superaría los 8.000 millones de dólares. El déficit público aumentó y, con él, la deuda pública, que en 1999 superaba 100% del PIB. El Estado se vio obligado a realizar profundas reformas económicas para sanear el maltrecho sector público: eliminó subsidios en servicios públicos esenciales y

derivo en la privatización de empresas publicas provocando el colapso monetario que determino la dolarización y acabar la moneda local sucre ecuatoriano. (Mayoral, 2009).

En el período 2000-2003, se elabora el plan de desarrollo denominado por un Nuevo País con la intención de frenar la aguda crisis económica, social y política de los últimos años y enrumbar al país y a su sociedad, mediante la utilización racional de sus recursos, y de las oportunidades del entorno, al bienestar, al mejoramiento económico y al mantenimiento de la paz, con el concurso del trabajo esforzado y solidario, los esfuerzos gubernamentales se concentrarán en revertirla tendencia de crecimiento de la pobreza mediante el crecimiento sostenido del producto interno bruto y la reducción de la inequidad en la distribución del ingreso para lograr un ajuste equivalente al 11% del índice de la pobreza y una reducción del 50% entre los ingresos promedio de los hogares urbanos y rurales. (ODEPLAN, 2000, p. 6 - 8).

El plan está enmarcado en los objetivos y estrategias de corto y mediano plazo, dirigidos a revertir el crecimiento de la pobreza y la inequidad en la distribución del ingreso. El objetivo del Gobierno es conseguir la estabilidad y confianza de los agentes económicos, para que estos últimos desarrollen los proyectos de inversión productiva; ello implica la consolidación de la economía a través de una prudente gestión de las finanzas públicas, la recuperación del sistema financiero privado y la estabilización económica.

Las metas generales del plan están enmarcadas en la disminución de la pobreza y generar empleo, implementar métodos que retornen a comercio interno y circulación de la nueva moneda para ello según ODEPLAN (2000) establece que se necesita:

- Bajar el índice de pobreza de 69% a 58% hacia el año 2003.
- Crecimiento real del PIB: de -7.3% en 1999, a 1% en el 2000, 3.5% en el 2001, 2.5% en el 2002 y 2.8% en el 2003.
- Reducir hasta el 2003, de 180 a 130 veces los ingresos y transferencias netas recibidas por el 1% de la población de mayores ingresos, respecto al 1% de la de menores ingresos.
- Bajar hasta el 2003, de 0.48 a 0.43 el coeficiente de GINI del Consumo que mide estadísticamente la desigualdad del consumo de los hogares.
- Reducir en un 50% la diferencia entre los ingresos promedio de los hogares urbanos y rurales, hasta el año 2003.

Para cumplir con estos objetivos se establecen unos lineamientos de política de corto mediano y largo plazo para lograr alcanzar la estabilización de la economía y el desarrollo social en las cuales se puede distinguir acciones estratégicas:

**De corto plazo:** Mantener y consolidar el proceso de dolarización, Reinsertar al Ecuador en los mercados financieros internacionales, Reactivar los mercados de crédito para la producción y el consumo, Impulsar la adopción plena de las normas de Basilea7 para el funcionamiento del sistema financiero, Eliminar las distorsiones fiscales que afectan los niveles de intermediación financiera, Consolidar el mecanismo de garantía de depósitos para proteger a los pequeños y medianos ahorristas

**De mediano y largo plazo:** Liderar un proceso consistente y participativo de estabilización y reactivación económica, Mantener una política fiscal sana, Utilizar el endeudamiento público

como un instrumento para el desarrollo, dentro de los límites establecidos en la política de estabilización macroeconómica, Adecuar la institucionalidad pública a los nuevos retos del desarrollo nacional, Reducir la dependencia del ahorro externo, Impulsar el desarrollo de la competitividad de los productos ecuatorianos.

En el año 2007, se creó una Comisión Interinstitucional de Estadísticas de la Pobreza y Metas del Milenio formada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), esta Comisión tiene por objetivo la armonización y el consenso de las cifras de pobreza en el país, de metodologías y fuentes de cálculo de los indicadores del Milenio.

Para establecer una sola forma de cálculo de pobreza por necesidades básicas insatisfechas en Ecuador, la Comisión modifica la metodología propuesta por la CEPAL y aprueba una nueva metodología de cálculo en la que se determina un conjunto de necesidades que deben ser consideradas para establecer si un hogar o una persona es pobre, según su nivel de satisfacción. Esta estrategia se plantea como base de desarrollo económico y social y fue bandera para que Correa llegue al Gobierno (Serrano A., 2013). Correa defiende una mayor intervención del Estado y de la sociedad en la actividad política y económica del país como base para favorecer a las clases sociales más necesitadas estrategia del plan Nacional de desarrollo que fortalece la planificación bajo el eslogan de la revolución ciudadana.

El nuevo Gobierno presenta varias iniciativas a la asamblea nacional para que el país adquiriera un nuevo modelo económico y social, una de ellas de gran importancia nacional fue

sometida a consulta popular a través de un mecanismo de participación como lo es el referendo y es en el año 2008 cuando se modifica la constitución con la cual se buscaba otorgar mayores poderes al Ejecutivo, sobre todo en materia económica.

*La nueva Constitución, refrendada por el referéndum del 28 de septiembre de 2008 genero numerosas críticas, pues consideran que se produjo una excesiva concentración de poder en el gobierno, aunque también es cierto que se articulan nuevos mecanismos de control, como la revocatoria del mandato del presidente o la muerte cruzada, por la que un poder puede destituir al otro, dirimiendo el conflicto mediante elecciones. Asimismo, se crearon dos nuevos poderes que fortalecen la institucionalidad del Estado a través de la corresponsabilidad: el Electoral, encargado de organizar y hacer respetar las normas en los procesos electorales y, el de Participación Ciudadana y Control Social, que incorpora a la ciudadanía en los distintos niveles de decisión del Estado (Mayoral F., 2009, p. 132)*

Dentro de las modificaciones realizadas a la constitución se resalta la participación ciudadana y la inclusión social como elementos de suma importancia en la planificación, proceso que permitirá un desarrollo integral y justo.

En el capítulo VI del régimen de desarrollo de la constitución se establece a la Planificación Participativa como modelo de planificación que propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente, donde se incluya a todos los actores que permita la toma de decisiones, según la ley deberá estar integrada esta participación bajo un Consejo nacional de Planificación el cual integrara diferentes niveles de gobierno incluyendo secretarías técnicas y de coordinación, en la cual podrán participar los consejos ciudadanos quienes tendrán poder de decisión, deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, (Santos A. E., 2012, p. 9),

la sociedad se convierte en un ente importante para generar desarrollo a través de la participación en procesos de planificación.

La institucionalidad desempeña un papel valioso en la planificación del desarrollo del país. La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) promueve una planificación incluyente, que se plasma en los territorios por la vía de la desconcentración. La desconcentración es un modo típico de distribución de funciones administrativas a órganos que se encuentran dentro de la administración y que desde luego, no están en la cúpula jerárquica. La desconcentración busca entonces una mayor toma de decisión de manera inmediata en los niveles locales, generando un mejor servicio a la población. (Peralta B. M. 1994). Descentralización ésta no se limita a la simple traslación de parte del poder central o de sede a las unidades en las cuales se delegan determinadas funciones, sino que por medio de la descentralización se crea una PERSONA JURIDICA, como sujeto de derechos y deberes propios. Cabe señalar que la descentralización tiene su fuente legal en una ley en que expresamente se establezca esa descentralización. La descentralización puede adoptar dos formas genéricas: política y administrativa que puede ser territorial o funcional. (Peralta B. M. 1994).y la participación ciudadana. Participación ciudadana. es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos, (Villarreal M. M. T. 2011). Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, las instituciones, los gremios, el sector privado, al encuentro de las ideas del uno con el otro que permite, definir y trazar lineamientos, objetivos y metas colectivas y las formas de alcanzarlas para llegar a la toma de decisiones, bajo un proceso concertado y viable que permita el empoderamiento de la comunidad



en el ejercicio de la política. Con el fin de lograr aquello, aporta herramientas técnicas útiles para fomentar servicios y políticas públicas., además, impulsa la discusión de temas sustanciales para el cambio de modelo de desarrollo: educación superior, ciencia y tecnología, seguridad social, reforma democrática del Estado, reorganización territorial, y Sistema Nacional de Planificación.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010 y la Estrategia Nacional de Desarrollo 2022 trazan la ruta del país a mediano y largo plazo. Es la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Este Sistema cuenta además con un órgano rector el Consejo de Planificación presidido por el Presidente de la República, y está conformado por los Ministerios Coordinadores y los representantes de los sectores indígenas, y campesinos. En este marco, SENPLADES es la entidad encargada de la formulación del PND, que orienta la inversión pública, y de las transformaciones institucionales necesarias dentro de la función ejecutiva que permitan alcanzar el buen vivir. Su misión es diseñar políticas públicas que articulen las perspectivas sectoriales y territoriales, estableciendo objetivos nacionales sustentados en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación. Además, promueve una reforma sostenida, integral y democrática del Estado, potenciando una activa participación ciudadana que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente.

(SENPLADES, 2007, p. 6)

Con el objetivo de romper con la improvisación del pasado, el PND 2007-2010 se origina en el proyecto político de cambio que planteó el Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana y se convierte en su hoja de ruta. El PND (2007 – 2010) termina así con la improvisación y la visión corto placista que han imperado en las políticas públicas. El desafío es la articulación y

ejecución de la planificación territorial a través de proyectos de desarrollo sostenible en áreas deprimidas o expulsoras de población. En estos contextos geográficos, la prioridad pasa por mejorar la dotación de servicios sociales y por impulsar el afincamiento o desarrollo de actividades productivas generadoras de empleo decente. La planificación territorial debe, asimismo, propiciar el desarrollo armónico de las localidades urbanas pequeñas e intermedias para atenuar la elevada movilidad de la población hacia las grandes urbes, así como incorporar proyectos alternativos de reasentamiento humano para aquellas poblaciones que residen en áreas de desastres potenciales y en zonas ecológicamente frágiles (SENPLADES, 2007, p. 6)

Este instrumento orienta la gestión pública y la asignación de recursos, y se elaboró con una visión integral, fruto de una participación social muy amplia: más de 3.000 representantes de organizaciones, instituciones y ciudadanía en general hicieron sus aportes. El Plan traza los lineamientos de una agenda alternativa y democrática para alcanzar el desarrollo sostenible y equitativo del pueblo ecuatoriano, y promueve una visión integral del desarrollo que privilegia la consecución del buen vivir. Ello implica una transformación de las estructuras que han reproducido relaciones de injusticia entre ecuatorianos y ecuatorianas. La ruptura con el concepto anterior de desarrollo se plasma en estrategias de cambio como la democratización económica, el protagonismo social, la garantía de derechos, etc. Todas ellas están recogidas en los objetivos del plan, cuyos ejes fundamentales son la justicia social y económica, participativa, ambiental e intergeneracional. Según el SENPLADES (2007) El plan nacional de desarrollo se constituyó bajo doce objetivos transversales y ocho estrategias que son:

1. Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial.
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

3. Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso seguro al agua, aire y suelo.
4. Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población.
5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno.
7. Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común.
8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.
9. Fomentar el acceso a la justicia.
10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible.
12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.

Las estrategias generales se determina para el logro de los objetivos, conjugando la dimensión social, económica, cultural y política para la realización plena de la ciudadanía, están integradas por:

1. Desarrollo interno, inclusión social y competitividad real.
2. Relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial.
3. Diversificación productiva.
4. Integración territorial y desarrollo rural.
5. Sustentabilidad del patrimonio natural.
6. Estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y gestión.
7. Democratización económica y protagonismo social.

## 8. Garantía de Derechos.

Todos estos objetivos dieron inicio a una política pública que requirió de un proceso permanente de seguimiento, evaluación y transparencia, a través de la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de SENPLADES realiza el seguimiento al cumplimiento de las metas y objetivos del PND 2007 - 2010 y efectuó evaluaciones cualitativas y cuantitativas a políticas, programas e instituciones, con el fin de realizar poder corregir y ajustar a tiempo los procesos mal diseñado o que por falta de ejecución no se hayan realizado, esta evaluación constante facilito la adecuada implementación del plan. (SENPLADES, 2007, p. 12).

A partir de la realización de PND (2007 – 2010), se tomaron varios elementos de este plan para dar continuidad y fueron la base para la construcción del Plan de desarrollo 2009 – 2013. Este Plan organizado a partir de los 12 objetivos de desarrollo establecidos por el Gobierno, ha sido actualizado en concordancia con la Constitución aprobada en el año 2008. El PND 2009 – 2013 incorpora las siete agendas sectoriales elaboradas conjuntamente con los Consejos de Política Pública, articulados por los siete Ministerios Coordinadores. Los Planes de Desarrollo Territorial diseñados participativamente en las siete regiones de planificación del país son parte del PND 2009 – 2013. De este modo, el Plan recoge las demandas de los territorios y se constituye en un instrumento fundamental para articular las políticas nacionales con las agendas de los gobiernos autónomos descentralizados (SENPLADES, 2009, p. 12)

Los 12 objetivos que persigue este plan están relacionados con los propósitos, lineamientos y estrategias que se deben realizar para poder implementar la acción pública sectorial y territorial, los cuales están relacionados con:

- Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial, en la diversidad.
- Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
- Mejorar la calidad de vida de la población.
- Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un medio ambiente sano y sustentable.
- Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana
- Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas
- Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común.
- Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
- Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
- Garantizar el acceso a la participación pública y política.
- Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
- Construir un Estado democrático para el Buen Vivir

Los objetivos involucran las acciones a realizar, a través de estrategias de planificación a mediano plazo para generar un nuevo modo de generar riqueza que contribuya al desarrollo del país para ello se incluyen los medios de producción , redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización, sustitución selectiva de

importaciones, aumentar la productividad para generar exportaciones, generar espacios de integración latinoamericana, transformación y trasmisión de conocimiento a través de la educación superior, la ciencia y la tecnología, conectividad y telecomunicaciones, cambio de la matriz energética, plantear una macroeconomía sostenible, proveer inclusión protección social y solidaria, con garantía de derechos, prever la conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomentar el turismo comunitario, implementar procesos de desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización, empoderamiento ciudadano a través de la participación.

Para el año El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, el cual representa una postura política muy definida y constituye la guía de gobierno que el país aspira tener y aplicar en los próximos cuatro años. Este es el sentido este Plan, debe convertirse en un documento tan práctico como un mapa, con directrices muy claras para evitar dificultades y trastornos traducidos a un bajo desarrollo.

Los viejos modelos de planificación no suplen las necesidades de la forma cambiante y en constante evolución de los territorios ya no es un problema en si del territorio si no de las personas que ahí lo habitan por ello es necesario replantear formas novedosas y viables de planificación, donde se incluya a la población, la planificación económica y social centrada en procesos estratégicos y sectoriales orientados sobre la base de procesos participativos están generando una cambio en la mentalidad particular de la población y de las entidades, ya que el territorio no es de quienes los dirigen si no de las personas que viven, conviven, transforman,

utilizan, cuidan, deterioran, mal gastan, forman conflictos, forman alianzas, toman sentido de pertenencia y lo hacen parte suyo.

*En materia de planificación el siglo pasado y lo que va del presente siglo nos demuestra que la planificación central, inherente al denominado socialismo real, es una forma totalitaria y autoritaria que llevó al colapso del imperio soviético y que demuestra que el mejor asignador de recursos es el mercado que, tiene que ser regulado...lo que prevalece son los mercados de competencia imperfecta por el poder de los monopolios, que influyen en gran medida en los precios; la planificación indicativa para el desarrollo es una senda que condujo al milagro europeo y asiático, conjuntamente con la integración; y, que dio luces para una activación y recreación del crecimiento económico en el Ecuador y que, al perderla, nos sumió, en múltiples inestabilidades tanto de carácter económico, como social y política. (Santos A. E. 2012, p. 13)*

Este plan demuestra que la planificación a cambiado a lo consustancial donde el dialogo debe prevalecer para llegar de disensos a consensos prácticos que permitan generar desarrollo para la población y el mantenimiento del territorio, podemos afirmar que es una forma evolucionada de tratar los problemas territoriales y que en si pueden ayudar en conjunto a tomar unas decisiones más fiables y acechadas a las realidades de los pueblos, bajo los principios de justicia social, transparencia, y preservación ambiental.

Según SENPLANDES (2013), los principios orientadores del plan esta relacionados con defender y fortalecer la sociedad, el trabajo y la vida en todas sus formas, garantizando las condicione justas que debe tener el individuo y la sociedad para alcanzar su bienestar, bajo el cumplimiento de unos derechos y oportunidades donde se pueda llegar a la realización y la felicidad individuales van de la mano del bienestar colectivo, del mutuo reconocimiento y la solidaridad, del respeto a la dignidad ajena y del cuidado de la naturaleza, cambiando el patrón

tendencial de acumulación hegemónica caracterizado por la forma neoliberal de producir, crecer y distribuir, de esta forma alcanzar un nuevo estadio social de manejar el territorio.

Los principios y orientaciones que plantea este plan para alcanzar los propósitos se relacionan con:

- Sociedad radicalmente justa, basado en la justicia social y económica, la justicia democrática y participativa, la justicia intergeneracional, la justicia transnacional.
- Sociedad con trabajo liberador y tiempo creativo basada en sociedad igualitaria y equitativa, sociedad de plenas capacidades, emancipación y autonomía, sociedad solidaria, sociedad corresponsable y propositiva, sociedad en armonía con la naturaleza, sociedad de excelencia, sociedad pluralista, participativa y autodeterminadas.
- Primacía de los bienes superiores
- Soberanía e integración de los pueblos.
- Fortalecimiento de la sociedad.

Estos principios y orientaciones están unidos a 12 objetivos que se convierten en acciones estratégicas a ser cumplidas en el plan a través de programas y proyectos estratégicos a ser realizados en las distintas escalas territoriales de la nación Ecuatoriana, estos objetivos son:

1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular, establece las políticas y líneas estratégicas necesarias para radicalizar el proceso de transformación del Estado y fortalecer el poder popular y ciudadano.



2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.
3. Mejorar la calidad de vida de la población
4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.
7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.
8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible
9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas
10. Impulsar la transformación de la matriz productiva.
11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.
12. Garantizar la soberanía y la paz, y profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Con la realización de los anteriores objetivos SEPLANDES (2013, p. 82 – 82) se pretende dar cumplimiento a la realización del plan nacional de desarrollo.

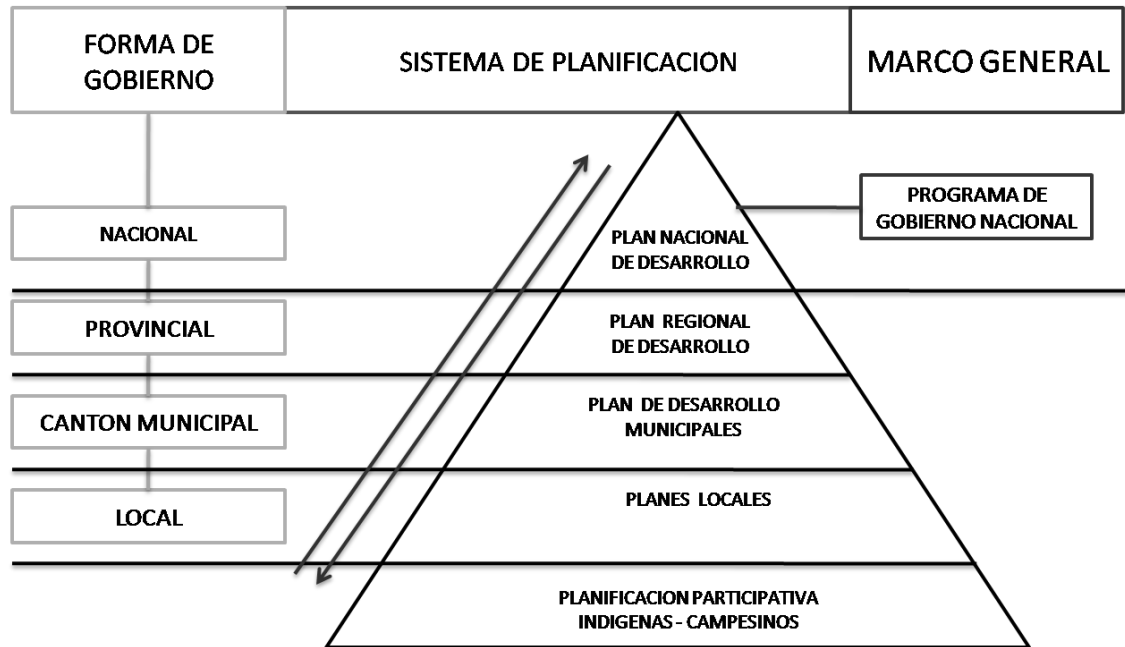
En la tabla 26 se describe los procesos con sus características que se presentaron en Ecuador durante la última década del siglo XX y el presente siglo, en la figura 14 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Tabla 26 Periodos y características de la planificación en Ecuador 1990 – 2016

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ECUADOR)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Retomando el nuevo rumbo de la planificación</b>	<b>1990- 2000</b>	<p>1992 Se realiza el plan de gobierno de nominado la “Agenda para el desarrollo” el cual incluía el plan de acción del gobierno para el periodo 1993 -1996. Estaba direccionado a mejorar el bienestar social, mejorar los servicios públicos, modernizar el estado, aumentar la productividad y la producción, lograr la estabilidad económica y dinamizar la economía. (CONADE, 1996).</p> <p>En 1993 se crea el CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (CONAM) e inicia sus actividades en 1994 como una institución adscrita a la presidencia de la república, impulso la privatización.</p> <p>1998 se presenta el “plan estratégico de desarrollo y seguridad nacional” ‘Ecuador 2025’ su principales aplicaciones estaban direccionadas a la política económica, el sector real, temas transversales, temas para la modernización, política social, (Salazar C. P. 1998).</p> <p>En septiembre 16 de 1998 se creó la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN).</p> <p>1999 por parte del consejo nacional de desarrollo, secretaria general de planificación se redacta un documento de aplicación al proceso de planificación denominado “Ecuador 1999: Objetivos, políticas y lineamientos estratégicos” quien determinaba una reactivación del sector de la economía aplicando unas políticas y estrategias sectoriales (CONADE, 1998).</p>
	<b>2000 - 2016</b>	<p>2000 se pone en marcha el “Plan de Gobierno 2000 – 2003 por un Nuevo País”, en el Gobierno de Gustavo Noboa Bejarano y estaba direccionado por Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, tenía como principio frenar la crisis económica, social y política (ODEPLAN, 2000).</p> <p>2004 En el gobierno de Lucio Gutiérrez se reemplaza al ODEPLAN por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y se crea la Secretaría de Dialogo Social y Planificación Participativa (SENPLADES, 2009, p. 59)</p> <p>En el 2005 se crea la Secretaría Nacional de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, como una institución técnica adscrita a la Presidencia de la República. Para el año 2007 se fusionan las secretarías CONAM y SODEM y pasan a ser parte de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES (Tribunal constitucional, 2007, 17-18).</p> <p>2007 Se hace el plan de Recuperación del Estado Nacional para Alcanzar el Buen Vivir 2007 – 2009, donde se hace una evaluación general del estado y se realiza una transformación del estado con una planificación Nacional, Democrática y Participativa. (SENPLADES, 2007)</p> <p>2009 se continua con el Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009 – 2013 con el eslogan “construyendo un estado plurinacional e intercultural”, se promueve los procesos sociales y se generan varias estrategias y políticas de corte económico, industrial, infraestructural, se enfatiza en la inversión pública. (SENPLADES, 2009 – 2013).</p> <p>2013 Plan Nacional para el buen Vivir 2013 – 2017, su aplicación se basa en consolidar el estado democrático y la construcción del poder popular, sobre la base de la igualdad, la inclusión, la equidad social y territorial, programas a largo plazo. (SENPLADES, 2013 – 2017).</p>

Fuente: Elaboración propia

Figura 14 Sistema de planificación en Ecuador



*Fuente: Elaboración propia*

## PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN GUATEMALA

Guatemala ha sido un país que ha tenido procesos tardíos de inserción de los procesos de planificación en el desarrollo del país, más bien se ha ajustado a políticas y decisiones coyunturales de los dirigentes, es por ello que los procesos de desarrollo han sido bajos derivados de una serie de conflictos espaciales y pugnas por el poder, eso se ha reflejado en la falta de instituciones que dirijan los procesos de planificación, en las siguientes líneas trataremos de determinar cómo es el proceso de inserción de la planificación en la existencia del país Guatemalteco.

## **Inicios de la planificación en Guatemala periodo 1930 – 1980**

La crisis económica mundial de 1929 influyó el nivel de desarrollo del país centroamericano durante la década del treinta del siglo XX, su impacto repercutió en la producción agrícola ocasionando que la economía creciera a un ritmo muy lento, esta llamada crisis se prolongó hasta mediados de la década de los años cuarenta, en donde los procesos llevados a cabo por los gobiernos de esa época empiezan a ver la necesidad de desarrollar estrategias planificadas que aporten al desarrollo económico y social del país.

En efecto durante el quinquenio 1945 – 1949 la producción agrícola parece haber aumentado su rendimiento en un 36 % y la producción industrial en 5,6%. Los servicios tanto públicos como privados probablemente crecieron más rápidamente que la producción industrial, sin embargo, el deterioro de los términos del intercambio, que fue aproximadamente de 3%, y el aumento de la población de 37,7 por ciento, contrapesaron la expansión de las actividades locales. (CEPAL, 1951a, p. 3). En 1948 el Gobierno de la República decidió explorar la posibilidad de elaborar un marco de referencia que, complementado con un conjunto de políticas y medidas específicas le sirviera de guía y orientación para impulsar el desarrollo de las actividades económicas y sociales del país. (CEPAL, 1978, p. 39).

Para el año 1950 se requirió oficialmente al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para intervenir en cuestiones de desarrollo del país a través de la misión que estudiara las potencialidades del desarrollo de Guatemala; dicha misión fue presidida por el Doctor George E. Britnell, profesor de Ciencias Económicas y Políticas de la Universidad de

Sackatchewan, Canadá, e integrada por especialistas en Agricultura, Industria, Minería, Transporte, energía eléctrica y asuntos económicos varios. La Misión Britnell y los distintos funcionarios y técnicos y personal administrativo del Banco de Guatemala y del Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), terminó el Informe titulado "El Desarrollo Económico de Guatemala" en junio de 1951, mes en que fue presentado oficialmente por el Jefe de Misión al BIRF y por el Presidente de esta entidad internacional al Presidente de la República de Guatemala. Para el año de 1954 se crean la secretaria general del consejo nacional de planificación económica, el Consejo Nacional de Planificación Económica, integrado por los Ministros de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Salud Pública y Asistencia Social, los Presidentes del Banco de Guatemala e Instituto de Fomento de la Producción, y tres delegados del Presidente de la República, para esta época se presenta una planificación indicativa centralizada, la cual hace referencia a la programación desde el gobierno central (CEPAL, 1978, p. 39 - 40)

Tras un esfuerzo conjunto entre el Consejo Nacional y una misión del Banco Mundial, se presentó el primer Plan Quinquenal de Desarrollo Económico para el período 1955-1960, cuya meta era alcanzar un crecimiento del PIB del 5%, Para el año 1961 se genera un segundo plan quinquenal 1961 – 1964 (SEGEPLAN, 2008). La época de más rápido desarrollo económico está relacionada con las exportaciones del café lo que incentivo el comercio con el mercado internacional dejando algunos excedentes de producción que se retribuyeron en el comercio interno y el establecimiento de algunas manufacturas, industrias y vías férreas, Guatemala no produce gran parte de sus bienes de capitán si no que necesita de importaciones para mejorar sus técnicas, proceso que no se ha revertido en desarrollo económico (CEPAL, 1951, p.6)

A finales de 1969 se promulga el Decreto Ley N 380; y el Decreto Presidencial No. 157, que reglamenta el sistema de planificación nacional. El sistema tiene sustentación legal primaria en ciertas normas constitucionales, a partir de las cuales se establecen una serie de principios relacionados con el papel del Estado en la planificación, con los campos de aplicación y sus limitaciones. Se debe tomar la normatividad derivada de las disposiciones legislativas ya que establecen funciones y atribuciones en que se sustenta el sistema de planificación es por ello que según la CEPAL (1978) determina que en cuestión de reglamentación hacia el sistema de planificación debe tenerse en cuenta que:

*“Las disposiciones indicadas no establecen formalmente un "sistema" de planificación, tal expresión se emplea en este documento para describir el conjunto de organismos y entidades cuyas funciones se ejecutan de una manera más o menos coordinada para efectos de formular, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar los planes económicos y sociales nacionales. En tal sentido, la organización del sistema nacional de planificación es la siguiente: en primera instancia se encuentra el Consejo Nacional de Planificación Económica bajo su dirección se encuentra la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica; las Oficinas Sectoriales de Planificación y Programación complementan el esquema general del sistema; la Comisión Nacional Económica del Gobierno; la Unidad de Control de Proyectos de la Presidencia de la República, y el Comité Nacional de Reconstrucción que, aunque creado por necesidades circunstanciales derivadas del terremoto ocurrido 1976, está llamado, según el instrumento legal de su creación, a cumplir un importante papel en la planificación del desarrollo nacional”.*  
(p. 40)

La planificación en Guatemala se dirigió a establecer herramientas económicas que permitan desarrollar la programación financiera a corto plazo del país, de ello surgió el plan de inversiones del sector público. El principal elemento de estrategia en dicha programación consiste en utilizar la asistencia financiera externa como un verdadero instrumento de política, habiéndose diseñado un plan de inversiones públicas que descansa fundamentalmente para su

financiamiento en una serie de préstamos a largo plazo, complementados con un hasta ahora escaso ahorro interno. “Al diseñar dicha, estrategia en su programación financiera, el Ministerio de Hacienda ha adoptado una solución eminentemente pragmática para lograr un elevado monto de inversiones públicas a corto plazo y partir de este elemento para proyectar una planificación económica a mediano y largo plazo”. (ILPES, 1967, p. 2)

Básicamente, son tres los organismos que intervienen en la planificación del Sector Público en Guatemala. El Consejo Nacional de Planificación Económica, que tiene las atribuciones usuales de un organismo de esta naturaleza, y que se integra por los Ministros de Estado, el Presidente del Banco Central, el Presidente del Banco de Fomento, y un representante del sector privado. El Consejo es presidido por el Ministro de Economía, y por esta vía se enlaza con el Ministerio tradicionalmente encargado de formular política económica dentro de diversos campos de actividad. El Consejo Nacional de Planificación Económica tiene una secretaría técnica permanente, denominada Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, y ésta a su vez cuenta con unidades sectoriales en los ministerios y las principales unidades ejecutoras. El Consejo Nacional de Planificación debe elaborar e implementar el Plan de Inversiones Públicas, seleccionando los proyectos y programas específicos que integran dicho Plan.

Teniendo en cuenta los planteamientos del ILPES (1967) Durante el periodo 1963-1965, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, preparar un Plan de Inversiones Públicas, que se caracterizo por ser "precario e incompleto", ya que no origino un verdadero análisis del país adoleciendo de estadísticas y datos que puedan derivar en decisiones,

identifico algunos proyectos prioritarios dentro de cada sector y señalaba metas concretas para el Sector Público, durante el quinquenio 1965-1970. Dicho plan se basaba fundamentalmente en diagnósticos sectoriales, proyecciones macroeconómicas, y programas sectoriales de inversión pública, las metas del Plan se condicionaban a ciertas decisiones de política económica, direccionadas a la reforma tributaria que no se logro implementar, en 1966, dichas proyecciones macroeconómicas no fueron sujetas a las realidades del país. Se hace evidente la falta de una planificación global real (ILPES, 1967, p. 14-15)

El nuevo Gobierno que recibió el poder el primero de julio de 1966, determino que el plan de inversiones realizado en años anteriores era poco realista lo cual les obligo a rediseñar un nuevo documento de acondicionamiento para los primeros meses de ese gobierno que constituyó en un programa de acción inmediata , y de una forma tardía se dio asignación presupuestal para que sea ejecutado, este hecho llevo a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asumiera las funciones de programador de inversiones públicas, llenando el vacío dejado por una oficina de planificación con problemas de orientación.

*“Se debe señalar que a mediados del año 1966 las perspectivas para 1967 y 1968 se vislumbraban cada vez peores, debido a las limitadas posibilidades de aumentar el valor de las exportaciones. Efectivamente, el Convenio Internacional del Café se había perfeccionado para asegurar que todos los países miembros cumplieran con sus cuotas de exportación, y la competencia para vender a los llamados "mercados nuevos "sería muy intensa. Tampoco se esperan perspectivas muy favorables para el algodón ni el azúcar, ni se contaba con un programa de diversificación que pudiera ofrecer la posibilidad de nuevas exportaciones. De ahí, el único factor dinámico que pudiera mejorar en algo el valor de las exportaciones era el creciente comercio inter-centroamericano, debido fundamentalmente a esta limitación a la expansión de las exportaciones, una Misión del Banco Mundial que evaluó el proceso de integración económica centroamericana en 1966 pronosticó que la economía de*



*Guatemala crecería a una tasa del 2% durante el período 1967-1969.*  
(ILPES, 1967, p. 16)

La Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, que se reunía periódicamente para conocer de las gestiones del Ministerio de Hacienda y para asesorar ha dicho Ministerio en lo pertinente a los procesos de desarrollo económico y social del país. Es así como, durante sus primeros quince meses, el Gobierno de Guatemala logró gestionar, negociar, suscribir y ratificar once convenios de préstamo, comparado a tres convenios, en los veinticuatro meses anteriores, es aquí donde se nota que la programación económica reemplaza los procesos de planificación derivado de una falta de personal idóneo que maneje esta cuestión.

Durante la década de 1970 se le brinda más autonomía en los procesos de planificación que generen desarrollo económico y social de país, la Secretaria General del consejo Nacional de planificación económica se consolida un órgano técnico-administrativo de apoyo y de asesoría más importante del Gobierno, en aspectos relacionado con la planificación del desarrollo económico y social del país, la Secretaría tiene responsabilidad en la elaboración de estudios y formulación de propuestas alternativas relacionadas con la orientación, promoción y control del desarrollo del país, en este año se genera el Plan Nacional 1971 -1975 (CEPAL, 1978)

Para tal efecto, las funciones y atribuciones que le otorga la ley tiene relación con su directa responsabilidad en la formulación, control y evaluación de los instrumentos de la planificación que permiten el cumplimiento de las metas desarrolladas en los planes para la nación los cuales están relacionados con las Estrategias para el Desarrollo el Plan General de

Desarrollo, el Plan Trienal del Sector Público, el Plan Operativo Anual, los estudios sobre problemas específicos, estos instrumentos deben estar articulados para que el plan de desarrollo sea funcional a las acciones y cumpla su papel de articular y transversalidad sobre los entes territoriales.

De manera expresa, las normas legales correspondientes asignan a la secretaría general del consejo nacional de planificación las siguientes funciones y atribuciones;

- “a) Someter periódicamente a la consideración del Consejo el diagnóstico de la economía y sugerir los esquemas de política de desarrollo a seguir, en el corto, mediano y largo plazo;*
- b) Coordinar de manera permanente el proceso de preparación y evaluación de planes, programas y proyectos en los distintos sectores de la economía, proporcionando para el efecto, los esquemas técnicos necesarios;*
- c) Integrar y armonizar los anteproyectos' de planes sectoriales o regionales recibidos de las unidades sectoriales de planificación de los Ministerios y de las instituciones estatales; transmitir a los distintos niveles del sector público y privado las observaciones sobre dichos ante-proyectos; coordinar su preparación y someterlos a la aprobación del Consejo integrados en un Plan Nacional de Desarrollo;*
- d) Elaborar conjuntamente con las entidades técnicas del Ministerio de Finanzas Públicas, los sistemas y métodos presupuestarios más adecuados;*
- e) Colaborar en la coordinación y armonización de los programas y proyectos anuales de los ministerios y de las instituciones estatales, con los objetivos y metas del Plan Nacional y con los correspondientes presupuestos anuales, así como sugerir la política de financiamiento a seguir;*
- f) Proponer las medidas que sean recomendables para la mejor ejecución, control y evaluación de los planes y proyectos de desarrollo;*
- g) Asesorar al Gobierno de la República, a través de la autoridad administrativa o ministerio correspondiente, en las negociaciones relativas a convenios y tratados que se relacionen directamente con el desarrollo económico y social del país;*
- h) Recomendar al Consejo los incentivos fiscales, crediticios y otros para el fomento de la actividad privada, que coadyuven al cumplimiento de los planes y, en su caso, opinar sobre operaciones del sector privado que requieran la garantía estatal;*

- i) Presentar anualmente al Consejo un informe acerca del cumplimiento de los planes, programas y proyectos y sugerir las rectificaciones que estime procedentes;*
- j) Formular, conjuntamente con los ministerios, las instituciones estatales y el sector privado, los proyectos de programas de asistencia técnica de organizaciones internacionales y de gobiernos extranjeros que el país desea recibir, y coordinar la ejecución de dichos programas;*
- k) Coordinar el proceso administrativo y técnico de la planificación con las unidades de planificación sectorial de los ministerios y de las instituciones estatales, y con las unidades encargadas de la ejecución de los planes, programas y proyectos;*
- l) Realizar investigaciones sobre técnicas y métodos de planificación y promover la capacitación del personal en estas materias;*
- m) Realizar los demás trabajos que les encomiende el Consejo” (CEPAL, 1978, p. 42-43)*

En 1975 se crea La Comisión Nacional Económica, en 1976 se crea El Comité de Reconstrucción Nacional a raíz del desastre ocurrido a raíz del terremoto que asoló al país el 4 de febrero de 1976 y frente a la necesidad de cumplir en lo posible las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979, armonizándolas con el esfuerzo excepcional impuesto por las necesidades de la reconstrucción.

Durante el periodo 1975 – 1979 Se examinan los problemas económicos actuales y los recursos y potencialidades de Guatemala, concluyéndose que con una estrategia global que gira en torno a la solución de los problemas de desocupación y subempleo, se logran simultáneamente las metas de crecimiento y distribución, tanto de ingresos como de actividad económica. Se determina un proceso de apertura de la economía en Guatemala accionada por el sector exportador principalmente de café a la vez se generan más importaciones que son condicionadas por la demanda de algunas materias primas para el sector productivo del país (CEPAL, 1978, p. 48).

El plan de desarrollo 1975-1979 concentra sus esfuerzos en acciones relacionadas hacia la infraestructura, servicios básicos salud, agua potable, saneamiento, salud, empleo, comercio interno, comercio externo, manejo del situado fiscal del país, exportaciones, reactivación y reestructuración del mercado común centroamericano, potenciar la producción, actividad minera, sector industrial, se fijaron metas globales, mas aun no se tocaron temas relacionados con la distribución de tierras.

En la tabla 27 se puede observar los principales hechos relacionados con la planificación de Guatemala durante el periodo 1930 - 1980

Tabla 27 Periodos y características de la planificación en Guatemala 1930 – 1980

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (GUATEMALA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Inicios de la planificación en Latinoamérica</b>	<b>1930 - 1940</b>	1948 el Gobierno de la República decidió explorar la posibilidad de elaborar un marco de referencia que, complementado con un conjunto de políticas y medidas específicas le sirviera de guía y orientación para impulsar el desarrollo de las actividades económicas y sociales del país (CEPAL, 1978)
	<b>1940 - 1950</b>	1950 el gobierno requirió oficialmente al Banco Internacional de Reconstrucción, Fomento y establecer una alianza para genera los procesos del desarrollo de Guatemala. (CEPAL, 1978)
	<b>1950 - 1960</b>	1951 La Comisión económica para América Latina entrega al gobierno un estudio técnico del desarrollo económico de Guatemala en el cuatrienio 1945 – 1949 en el que se busca fortalecer los procesos agrícolas del país para generar bienestar a la población (CEPAL, 1951)  1954 el Gobierno emitió el Decreto del Presidente de la República número 132, mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Planificación Económica, integrado por los Ministros de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, en ese mismo año se promulga la ley N° 157 Ley Orgánica del Consejo Nacional de Planificación Económica, en el cual se fijan los objetivos y atribuciones del mismo y se le dota de una Secretaría General, para que actúe como órgano técnico y administrativo (CEPAL, 1978)  1955 – 1960 El Consejo de planificación económica entrega el plan de desarrollo económico de Guatemala  1956 el gobierno sanciona la ley 29-2 conocida como ley preliminar de urbanismo, una ley con un contenido muy elemental, establece las normas

		<p>preliminares que rige a las municipalidades en el estudio del plan regulador de su jurisdicción</p> <p>1957 se crea el instituto de Fomento Municipal para promover el progreso de los municipios</p>
	<b>1960 -1970</b>	<p>1961 El gobierno nacional de Guatemala sanciona la ley de parcelamientos urbanos la cual regula los derechos y obligaciones de los vendedores y compradores de parcelas, señalando los requisitos de urbanización, drenajes, alumbrado y demás servicios públicos que competen en forma exclusiva a las municipalidades del país</p> <p>1963-1965, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, con la asistencia de varios organismos internacionales, logró preparar un Plan de Inversiones Públicas( ILPES,1967)</p> <p>1965 – 1969 el gobierno Norteamericano por medio de la alianza para el progreso entrega un documento de evaluación sobre Plan de Desarrollo Económico y social de Guatemala, en los aspectos económicos, esto con el fin de direccional la política económica del gobierno de norte América.</p> <p>1968 el instituto nacional de electrificación Presenta el Primer Plan energético</p> <p>1965 – 1969 En este quinquenio se generan los primeros lineamientos para el programa de inversiones públicas y se enfocan programas sectoriales, industriales, educativos, de salud pública, de vivienda con el fin de generar un mayor progreso en la población del país</p>
	<b>1970 - 1980</b>	<p>El consejo nacional de planificación económica hace entrega del Plan de desarrollo 1971-1975, en este mismo año se generan las orientaciones metodológicas para poner en marcha los planes operativos anuales</p> <p>1975 – 1979 se establece un plan de desarrollo y la reconstrucción que garantice los lineamientos económicos, y sociales del país</p> <p>1976 por causa del terremoto que golpeo al país dos años atrás, se crea el Comité de Reconstrucción Nacional como órgano ejecutivo de la política de reconstrucción nacional.</p>

*Fuente: Elaboración propia*

### **La crisis de la planificación en Guatemala periodo 1980 – 1990**

Una de las regiones más castigadas por la crisis económica que afecto a la América Latina durante la década de los años ochenta del siglo XX fue Guatemala. Su economía agro-exportadora depende en mayor grado que otros países y de los factores cambiantes de la economía internacional. Además, a esos fenómenos se aproximan factores internos designo negativos entre los que destacan las tensiones sociales y políticas que han afectado a la mayoría

de los países y a Centroamérica en su conjunto los orígenes alcances y consecuencias de la crisis económica fueron explorados globalmente por la Secretaría de la CEPAL, sin embargo no ha sido hasta ahora examinada en detalle la enorme cantidad de efectos secundarios que la propia crisis ha generado sobre un sin número de elementos del quehacer nacional. Uno de esos temas analizado en forma somera se refiere a los efectos de aquella sobre la formulación y ejecución de las políticas económicas y las acciones del sector público en general y, en particular, sobre el ejercicio de la planificación. (CEPAL, 1985, p. 1)

Una de las circunstancias que profundizó la crisis en los países en vía de desarrollo es la creciente deuda externa que para la década de los 80 para algunos países se había convertido en impagable, a su vez esto se alternaba con la crisis económica que se generó desde las economías capitalistas lo cual generó incertidumbre en las economías de los países más vulnerables, es el caso de Guatemala que tuvo que enfrentar esta situación, fallando la premisa de estado benefactor y empresarial, “la crisis económica financiera fue enfrentada por los gobiernos bajo el amparo de la banca multilateral con políticas de estabilización financiera y programas de ajuste estructural” (Pichardo, A. 2013, p. 11) llevando a los gobiernos a activar fórmulas para la salida de la crisis que beneficiaban a unos pocos y no al común de la población, una de ellas es la apertura económica planteada en el consenso de Washington.

Durante el período 1982-1984 se observan tres situaciones diferentes en el proceso de planificación económica y social del país. En 1982 se mantenían vigentes el Plan 1980-1982 que había actualizado el anterior para el lapso 1979-1982 y un plan anual denominado "Política Económica de Corto Plazo" y asociado al Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo; en 1983, no

se encontraba en vigor ningún tipo de planteamiento ni de mediano o de corto plazo, debido a que el manejo del poder estaba relegado a los militares y finalmente, para 1984 rige un documento de alcance bianual (1984 y 1985). Los objetivos más importantes y la estrategia implícita en el último plan (1984-1985) se dirigen a lograr un mayor grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población y, en un sentido, promover la participación social. Este objetivo exige como prerrequisito un marco de seguridad, democrático y participativo, basado en los principios del derecho que garantice las libertades individuales y colectivas (ILPES, 1985, p. 41).

Las acciones que busca este plan están direccionadas a la reactivación de la actividad económica; mejoramiento progresivo de la distribución del ingreso; fortalecimiento de las relaciones con el exterior; reducción del desempleo y subempleo; consolidación del proceso de ordenamiento nacional, y logro de un mayor grado de integración nacional, es así como las exportaciones de bienes tradicionales y no tradicionales, racionalizar el gasto público, producción privada, inversión extranjera regulada, transferencia tecnológica, son los procesos o acciones estratégicas a donde se guio el plan.

*“Progresiva y con un criterio de equidad; reducir el déficit mediante una mayor eficiencia del sistema tributario y tarifario, utilizando el gasto como instrumento redistributivo del ingreso, e Incrementar el empleo en el campo mediante el apoyo a las empresas agrícolas, medianas y pequeñas, y el fomento a la construcción de infraestructura que utilice mano de obra en forma intensiva; llevar a cabo un programa de urgencia en el área rural; garantizar la aplicación de los salarios mínimos y velar por el mejoramiento de las condiciones de trabajo en general; regular los flujos migratorios del trabajo agrícola, y ampliar los programas del seguro social. un cuando el plan contiene una amplia gama de políticas y acciones en materia social, de precios, ciencia y tecnología, producción y participación de la población en el desarrollo, las medidas aludidas son*

*las de mayor relevancia y permiten determinar las orientaciones de política económica”.*(ILPES, 1985, p. 42)

En 1983 se creó el Sistema Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo, conformado por: la Coordinadora Interinstitucional(CIN), las Coordinadoras Interinstitucionales Departamentales (Provincia) (CID), las Coordinadoras Municipales (CIM) y los Comités de Desarrollo Local (CDL).El objetivo de las coordinadoras interinstitucionales es encaminar y dirigir los esfuerzos del sector público en el planteamiento y ejecución de la acción planificada y programada tendiente a lograr la reconstrucción y el desarrollo del país.

La coordinadora interinstitucional a nivel nacional está presidida por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, con la participación de los viceministros de Estado, Secretaría de Planificación Económica y directivos de instituciones descentralizadas. El Director Ejecutivo del Comité de Reconstrucción Nacional (organismo surgido a raíz del terremoto de febrero de 1976) es el coordinador de la comisión. En los otros niveles institucionales de coordinación, la presidencia recae igualmente en autoridades militares locales con la participación de otros funcionarios, incluyendo representantes de planificación económica

*“El reinicio del proceso de democratización, con el ascenso al poder del nuevo gobierno en 1986 junto con las condiciones favorables en algunos aspectos del comercio exterior, generaron perspectivas optimistas. Sin embargo, la incongruencia o falta de continuidad mostrada por la política económica del periodo 1980 – 1985 produjo varias distorsiones en el sistema productivo y financiero que agravaron los efectos nocivos de la crisis económica general. En consecuencia, las autoridades diseñaron, para una primera etapa, el Plan de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, el cual después de múltiples estudios y discusiones entró en vigencia a mediados este año. Entre las pocas medidas económicas que se tomaron durante la primera parte del año sobresalieron; cierta liberalización de precios, que pretendía impulsar la producción y*



*asegurar el abastecimiento de algunos bienes de consumo popular; algunas restricciones a la ejecución presupuestaria, al menos la del gobierno central y la aplicación de una política monetaria prudente”, (CEPAL, 1987, p. 3)*

El Plan de Reordenamiento Económico y Social, que tendrá vigencia al menos por un año hasta 1987, tiene el propósito de reducir el déficit fiscal, limitar la oferta monetaria, atenuar las tensiones inflacionarias, moderar las presiones sobre el tipo de cambio y contribuir a mejorar el nivel del empleo. Para lograr esas metas se tomaron diversas medidas. Destacan entre ellas; el establecimiento de un tipo de cambio regulado de 2.50 quetzales por dólar para la mayoría de las transacciones comerciales externas; la creación de un impuesto extraordinario a las exportaciones; la aplicación de un impuesto especial a los servicios telefónicos internacionales; el alza de otras tarifas de servicios públicos, especialmente las de agua y energía; la concesión de algunos subsidios; la instrumentación de un programa para generar 40,000 empleos; y la contención del crédito al sector público, entre otras medidas, para moderar el crecimiento de la oferta monetaria. (CEPAL, 1987, p. 3)

Para finales de la década de 1980 la planificación pasa a un plano secundario y las instancias institucionalizadas creadas para tal fin incluso se ven reducidas a su mínima expresión; y, en el mejor de los casos, se transforman en agencias promotoras del desarrollo dedicadas a la formulación de proyectos de inversión o de infraestructura, enmarcados en criterios rígidos de oferta y demanda que la propia estructura de mercado se encarga de desbordar.

Se puede admitir que hay una crisis de planificación debido a la inoperancia que tiene esta herramienta por parte de las instituciones, donde la realización los planes no corresponde con las realidades sociales, con implementaciones que no correspondían a las necesidades territoriales, la inoperancia de algunas instituciones y la falta de presupuestos para poder esta labor. Se pierde la articulación entre la formulación, con la intervención de distintos actores y la voluntad política lo cual relega a la planificación a una decisión política Paralelamente, se fue produciendo un divorcio entre la formulación técnica “La frustración de la esfera técnica y la insatisfacción de los niveles políticos llevan a que, en muchos casos, la planificación se aísle de las esferas de más alto nivel decisión y se asuma una actitud incrédula frente a su utilidad práctica” (Pichardo, 2013, p. 11).

En Tabla 28 se destacan las características más importantes de la planificación en este periodo

Tabla 28 Periodos y características de la planificación en Guatemala 1980 – 1990

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (GUATEMALA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Crisis de la planificación</b>	<b>1980 - 1990</b>	<p>En 1982 se mantenían-vigentes el Plan 1980-1982 Que Había actualizado el anterior para el lapso 1979-1982— y un plan anual denominado Política Económica de Corto Plazo.</p> <p>1983 se creó el Sistema Interinstitucional para la Reconstrucción y el Desarrollo, conformado por: la Coordinadora Interinstitucional (CIN), las Coordinadoras Interinstitucionales Departamentales (Provincia) (CID), las Coordinadoras Municipales (CIM) y los Comités de Desarrollo Local (CDL). (ILPES,1985)</p> <p>1986 se establece el Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano Rural, así mismo se entrega, El Plan de Reordenamiento Económico y Social, que tendrá vigencia al menos por un año, tiene e l propósito de reducir e l déficit fiscal, limitar la oferta monetaria, tratando se sobrellevar la crisis financiera y fiscal del país</p>

*Fuente: Elaboración propia*

## **Retomando el rumbo de la planificación en Guatemala periodo 1990 – 2016**

A principios de la década de 1990, El país centroamericano establece un nuevo modelo de planificación para salir de la crisis en la que se vio envuelta en la década pasada, es así como la planificación estratégica en el sector público se convierte en la carta de desarrollo nacional. La asesoría realizada por organismos de cooperación internacional en temas de planificación, llevo a que Guatemala direccione su desarrollo por medio de la formulación de planes, que contengan sus respectivos programas y los proyectos a desarrollar que sean generadores de impacto positivo en la sociedad, se fortalece la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia República de Guatemala (SEGEPLAN), este organismo es encargado de trabajar los planes nacionales de desarrollo Nacionales y Regionales y debe apoyar a las organizaciones en la formulación de sus planes y que estén articuladas con el Plan Macro de Desarrollo nacional.

En 1991 SEGEPLAN apoya en la formulación del proyecto de desarrollo rural para pequeños productores de Zacapa y Chiquimula (PROZACHI) el cual busca adoptar una nueva estrategia, que fomenta el desarrollo de las organizaciones campesinas embrionarias en torno a grupos pequeños dedicados a la producción y la comercialización, e invita a la población a participar en la planificación de proyectos por intermedio de los Grupos de base social, dentro del ámbito protegido de las actividades de un proyecto y ofreciendo beneficios materiales a corto plazo. Este plan se aplicó durante siete años se aplico este modelo agropecuario en ocho municipios del oriente con el fin de incrementar significativamente los ingresos de los campesinos pobres del área, para que produzcan de manera sustentable y rentable económicamente, lo cual llevo a generar facilidades para adquirir crédito bancario e incluyendo

un equipo de técnicos en asesoría y capacitación agropecuaria, Este plan se construyó con una prospectiva de mediano y largo plazo, se proyectó primeramente hasta finales de los años 90, cuando termino su primer ciclo se ajustó en los aspectos puntuales que mostraban bajos indicadores de desarrollo y se continuo hasta el 2009 (Durston, 1999).

Se pueden evidenciar cuatro etapas en las que el plan impacto positivamente en el desarrollo nacional, la primera de ellas es visible en el periodo 1991 – 1993 donde se da un cambio lento del clientelismo autoritario del país, los organismos de lucha contra la pobreza se limitan a la prestación tecnocrática de servicios a beneficiarios pasivos en los pueblos, en el marco de una relativa estabilidad del sistema micro-regional. En 1997 se implementa la evolución simultánea y acelerada de las estrategias de los actores. A comienzos de 1997, el PROZACHI implementa la estrategia de creación de consejos rurales, con representación de varios pueblos, y la de comités municipales coordinadores de dichos consejos, para este año el gobierno nacional ofrece capacitación y apoyo a las organizaciones campesinas con el fin de que presente proyectos para ser financiados, se crea el Fondo de inversión Social- FIS, (Durston, 1999).

A nivel nacional para el año 1996 se implementa el Plan de Acción de Desarrollo Social (PLADES) 1996 – 2000 contaba con una serie de principios que orientaron con sustento institucional la política social, entre ellos se tiene:

- a. El respeto a la vida en todas sus manifestaciones;

- b. El concepto de la persona humana como centro y sujeto del desarrollo, potenciando el desarrollo social sostenible;
- c. La consideración de la familia como núcleo esencial de la sociedad y eje de la política social;
- d. el estímulo a la paz y la democracia como formas básicas de la convivencia humana; y
- e. La convivencia armónica con el ambiente y el respeto a los recursos naturales.

Este plan se concentro en hacer una evaluación de las características de la situación nacional determinando líneas de acción en aspectos socioeconómicos, evolución de política económica y de la economía reciente, Marco Institucional de apoyo al Plan, Lineamientos que debe seguir el plan y Áreas prioritarias a atender a corto plazo: Medio ambiente y Desarrollo sostenible, Empleo y Previsión Social, Educación, Salud, Vivienda y Asentamientos Humanos, Saneamiento Ambiental, Alimentación y Nutrición, Familia (mujer, niños, adolescentes) SEGEPLAN (2002).

El Inicio del nuevo siglo marca un buen inicio para la planificación en Guatemala, la visión los proceso de descentralización realizados en la última década del siglo XX, llevaron a planear el desarrollo del país en base al territorio, es así como la planificación se articula con el ordenamiento territorial para estructurar un modelo de desarrollo integral basado en la planificación y ordenamiento territorial.

En el 2001 se establece un manual para las oficinas municipales de planificación (OMP), el objetivo del manual es el de dotar a las autoridades municipales, funcionarios y especialmente al personal de la Oficina Municipal de Planificación de un instrumento que los oriente en la

planificación territorial. Para el año 2002 se promulga la Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural los cuales se crean bajo el decreto No 11 del 2002 que tiene la finalidad de Crear un sistema nacional de planificación territorial para promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas locales, propuesta de soluciones y participación activa en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo local, especialmente con la creación de los consejos de desarrollo, nacional, regional, departamental, municipal y comunitario (Decreto No. 11, 2002).

Durante el 2003 SEGEPLAN elabora un documento técnico titulado “Planificación Municipal en Guatemala” que se constituye en la metodología para el componente de ordenación territorial, el objetivo del documento ser un aporte en el proceso de planificación territorial para los municipios de Guatemala. Para el cuatrienio 2000 – 2004 el frente republicano guatemalteco gana los comicios electorales y su programa de gobierno se convierte en el plan de desarrollo del país el cual está estructurado en unos ejes fundamentales para el desarrollo del país garantizando la seguridad, bienestar, justicia y los acuerdos de paz y el desarrollo territorial, se identifica la introducción de la planificación sectorial y territorial a los procesos de desarrollo del país, elevando los niveles de bienestar y calidad de vida para la población.

*“El reto principal que enfrenta la institución en la actualidad es superar la desarticulación estructural que se ha venido gestando con los años, entre los procesos de: formulación de políticas públicas, los ejercicios de planificación (sectorial y territorial), la programación operativa y la de presupuestación del gasto y la inversión pública, tanto sectorial como territorial, así como la optimización de los aportes de la cooperación internacional. Esto, a la par de la necesaria inversión en capacidades, procesos y tecnología, tras varios años de atraso en la dotación de estos insumos para cumplir las tareas institucionales” SEGEPLAN (2002. p. 9).*

La secretaria de planificación y programación de la presidencia en el año 2006 desarrolla unas actividades en el proceso de articulación del plan, al presupuesto nacional, los planes y proyectos anuales y multianuales municipales y del sector público, que permitan priorizar metas de acuerdo a sus contextos territoriales, estos procesos llevan a que en el año 2008 se promulgue y establezca la ley de ordenamiento y desarrollo territorial de Guatemala en el que se establecen una serie de normas orientadas a la organización del territorio a través de la planificación.

Para el año 2004 el gobierno de Oscar Berger lanza el Plan Lineamientos del Programa de Gobierno 2004 – 2008, que se asimila a una serie de acciones originadas en el contexto de la política pública para el cumplimiento de metas estratégicas que permitirán el desarrollo en el país. Los pilares que sustentan este plan están referidos a la inversión social derivada de la política social y el desarrollo humano, sostenibilidad ambiental, condiciones mínimas para producir bajo la colaboración económica manejada, seguridad integral (República de Guatemala, 2007).

La visión, pilares, Objetivos y acciones estratégicas de este plan según SEGEPLAN (2004), están direccionados hacia el desarrollo con transparencia, justicia social que permita alcanzar las metas propuestas, teniendo en cuenta unas grandes líneas de acción las cuales están referidas a:

1. Probidad, Transparencia y austeridad, como prioridades promover el castigo de todo acto de corrupción, establecer y aplicar mecanismos permanentes de rendición de cuentas, vigilancia de la probidad y la transparencia, implementar sistemas de control gubernamental pro

transparencia y probidad, propiciar la vigilancia y monitoreo público sobre acciones y entes gubernamentales, se pretende cambiar la mala imagen que tienen los costarricenses sobre sus gobernantes lo cual genera desconfianza, apatía y poca o nula participación de los ciudadanos en su desarrollo.

2. Búsqueda de consensos, buscando acuerdos entre todos los actores y sectores del país, en el cual prime el dialogo, respeto de las opiniones y cumplimiento del deber del estado, las prioridades se relacionan con disminuir el grado de conflictividad social actual, lograr acuerdos sociales básicos sobre los temas más importantes de la agenda nacional para implementar cambios que favorezcan el bien común, sin que la búsqueda de consenso paralice la acción.
3. Revitalización de acuerdos de Paz, es una cuestión necesaria para que hayan las condiciones de cumplimiento con los acuerdos pactados, para ello se plantean las siguientes prioridades, hacer que nuevamente los compromisos de los Acuerdos de Paz se conviertan en metas para el Organismo Ejecutivo, movilizar nuevamente a la sociedad guatemalteca entorno a los objetivos de los Acuerdos, cumplir las metas y recalendarización.
4. También se incluyen aspectos como la solidaridad, la inclusión, descentralización y participación, reforma política y del Estado, política exterior.

El objetivo del plan es determinar las condiciones necesarias para generar más y mejores empleos, encaminado al desarrollo económico y adquisitivo, que propicie bienestar social, teniendo en cuenta los pilares como inversión social, política social para el desarrollo humano, condiciones para producir de manera solida y estable y que genere rendimientos, sustentabilidad ambiental, seguridad integral.



Han sido valiosos los aportes de SEGEPLAN ya que formaron la base para la creación de la planificación del desarrollo y territorial del país, “en los últimos años SEGEPLAN ha puesto en marcha una operación sistemática de planificación del desarrollo en sus diferentes niveles. Ese conjunto de planes forman la base del Sistema Nacional de Planificación que puede orientar los esfuerzos de planificación de las instituciones y de los sectores y permitir la articulación del plan con el presupuesto” (SEGEPLAN, 2011, p. 5). Es a partir de este proceso que el Sistema Nacional de Planificación comienza a asumir los retos de generar los elementos e instrumentos necesarios para direccionar el desarrollo del País.

A partir de esta época se adicionan otra serie de enfoques al plan lo cual lo hacen más robusto y aplicado entre las adiciones se encuentra la gestión del riesgo fundamental en los procesos técnicos, sociales, económicos y ambientales, la planificación territorial, sectorial institucional, el ordenamiento territorial (SEGEPLAN, 2011), procesos que permiten tener una visión más amplia de lo que sucede en el país, tomado buenas decisiones y llegando al desarrollo.

En 2013 SEGEPLAN elabora el Plan de Desarrollo Integral de Petén (PDI), el cual se constituyó en un primer esfuerzo para proponer con lógica prospectiva, la coordinación y desarrollo de inversiones estratégicas de mediano plazo para la región de Petén. En el PDI se realizó un análisis exhaustivo de las condiciones biofísicas, de ordenamiento territorial, de población, centralidades y nodos de desarrollo. En el marco de esta propuesta se realizaron muchas acciones por parte del Gobierno Central, la sociedad civil, Cooperación Internacional y

las ONG en territorio, las cuales cambiaron el panorama del Petén de aquel entonces (SEGEPLAN, 2013)

El sistema Nacional de Planificación convierte al ordenamiento territorial en una herramienta para la planeación y previsión presupuestaria, dando respuesta a los desafíos que implican las condiciones económicas, sociales y ambientales que configuran la realidad nacional y donde las instituciones del sector público, privado y la sociedad en general tienen un papel central. Las orientaciones de política ubican las prioridades del desarrollo para el siguiente trienio 2012-2014. La agenda de políticas, las prioridades sectoriales, construidas por la vía de los más amplios consensos y la identificación de las necesidades institucionales; partiendo de las especificidades vinculadas a las condiciones de género, etnia y territorios, encuentran un asidero de factibilidad y una oportunidad en el proceso de articulación Plan- Presupuesto anual, basado en la gestión para resultados. La ruta marcada por ellas debería permitir visualizar un futuro posible e inmediato que coadyuve a reducir las brechas de exclusión y discriminación existentes en el país, con acciones estratégicas, firmes y sostenibles (SEGEPLAN, 2012)

El Sistema Nacional de Planificación y el proceso de planificación estratégica municipal orientada a resultados, se inscriben en el Plan de Gobierno 2012-2016 y principalmente en los pactos fiscales y competitividad y hambre cero cuyos efectos fortalecerán el pacto de Paz, Seguridad y Justicia. Además se articula con el Plan de Desarrollo Municipal y con el Plan de Gobierno Local de cada municipio, como una estrategia para fortalecer a las municipalidades y a la vez mejorar la calidad del gasto público y la inversión al focalizar las intervenciones dentro de un marco de gestión local orientada a resultados. Esto para superar las diversas problemáticas

del municipio que redundan en la falta de oportunidad, acceso a servicios básicos y demás carencias que acentúan el hambre, la pobreza y desigualdad; y a la vez mejorar la capacidad de respuesta de las municipalidades al ordenar y orientar mejor sus recursos.

La aspiración del Sistema Nacional de Planificación con este proceso, es articular en el territorio a través de intervenciones concretas, las políticas, la planificación y el presupuesto municipal e institucional como una ruta natural para contribuir al desarrollo humano, principio a ser aplicado a todas las entidades del sector público del Estado.

Además se relaciona directamente con las iniciativas de gobierno para la construcción de una Guatemala segura, próspera y solidaria, basadas en los principios de transparencia, búsqueda de consensos, inclusión y democracia; para combatir la pobreza y el hambre a través de promover el desarrollo rural sustentable, el desarrollo social y económico competitivo, la seguridad democrática y la justicia con transparencia. En este orden de ideas se responde a las prioridades y función del Estado de garantizar al ciudadano la vida, justicia, seguridad, paz y el desarrollo integral en el marco del respeto a los Derechos Humanos.

Los aspectos más importantes citados en dichas leyes se refieren al apoyo y funcionamiento de los consejos de desarrollo, a la interrelación entre centros urbanos y potencial de desarrollo de las regiones, a la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, al ordenamiento territorial y al traslado de competencias y recursos al territorio y municipio (SEGEPLAN, 2011).

A continuación en la tabla 29 se describen la característica más sobresaliente en el proceso de planificación de Guatemala durante la última década del siglo XX y la primera del XXI hasta la actualidad. , en la figura 15 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Tabla 29 Periodos y características de la planificación en Guatemala 1990 – 2016

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (GUATEMALA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Retomando el nuevo rumbo de la planificación</b>	<b>1990- 2000</b>	<p>1991 y 1998 Se formaron más de cien consejos comunitarios y unos ocho comités de coordinación a nivel municipal encargados de planificar políticas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población de Guatemala (Durstón,1999)</p> <p>1996 Se establece las bases técnicas y financieras del sector vivienda y de asentamientos humanos, que permitan el acceso a una vivienda digna y adecuada. Corresponde a las autoridades gubernamentales la formulación de dichas políticas; sin embargo las municipalidades deben recoger en sus planes las determinaciones que establezcan las instituciones centrales del Estado esto se reglamenta a la ley de vivienda y asentamientos urbanos.</p> <p>1997 el gobierno de Guatemala establece unos lineamientos en cuanto a los procesos de protección y conservación natural, propone desarrollar la capacidad de una utilización sostenida de las especies y los ecosistemas, defender y preservar el patrimonio natural; y establecer las áreas protegidas necesarias con carácter de utilidad pública e interés social focalizando procesos de planificación ambiental.</p>
	<b>2000 - 2016</b>	<p>2001 El gobierno del Guatemala solicita apoyo técnico a La fundación centroamericana para el desarrollo y en este trabajo conjunto establece un manual de la oficina municipal de planificación OMP, cuyo El objetivo del manual es el de dotar a las autoridades municipales, funcionarios y Especialmente al personal de la Oficina Municipal de Planificación de un instrumento que los oriente sobre su organización y funcionamiento a fin de hacerlos más eficientes y eficaces. (FUNCEDE, 2001)</p> <p>2002 Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que tiene la finalidad de Crea un sistema nacional para promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas locales, propuesta de soluciones y participación activa en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo local, especialmente con la creación de los consejos de desarrollo, nacional, regional, departamental, municipal y comunitario (SEGEPLAN, 2002)</p> <p>2003 se establece un documento técnico titulado planificación municipal en Guatemala Metodología para el componente de ordenación territorial, el objetivo del documento es objetivo ser un aporte a una metodología</p>

		<p>estandarizada, para que los municipios de Guatemala puedan llevar a cabo procesos de planificación, centrados en este caso en el componente territorial-urbanístico.</p> <p>2006 La secretaria de planificación y programación de la presidencia desarrollan una serie de actividades en el proceso de articulación plan presupuesto, con el fin de para lograr la coordinación y la armonización de los planes y proyectos anuales y multianuales del sector público con los correspondientes presupuestos anuales y multianuales. (secretaria de planificación y programación de la presidencia, (SEGEPLAN, 2006)</p> <p>2008 el gobierno de turno entrega el Plan de Desarrollo denominado plan de la Esperanza</p> <p>2008 se establece la ley de ordenamiento y desarrollo territorial de Guatemala en el que se establecen una serie de normas orientadas a la organización del territorio a través de la planificación</p> <p>2010 – 2011 creación de la comisión nacional de población CONAPO para el cumplimiento e implementación de las acciones enmarcadas dentro de esa política y con el objetivo de colaborar en el cumplimiento de la Ley de Desarrollo Social (SEGEPLAN, 2011)</p> <p>2012 – 2014 SEGEPLAN presenta las orientaciones estratégicas de política y realiza una articulación Plan-Presupuesto para armonizar las prioridades de la gestión pública</p> <p>2014 – 2016 la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), presenta el documento: Orientaciones Estratégicas de Política, se conciben como un instrumento de gestión pública que pretende fortalecer el proceso de planificación y presupuestación por resultados</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Figura 15 Sistema de planificación en Guatemala



Fuente: Elaboración propia

## PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN HONDURAS

Los procesos de planificación en Honduras se han relacionado con una evolución tardía de la planificación ya que en un inicio se atribuyó a organizar ciertos sectores de la economía como lo es la agricultura como elemento exportado y que generaba una incorporación dentro del mercado interno del país, al pasar de los años se fue especializando, e incorporó nuevos elementos que permitieron desarrollar e incorporar procesos de planificación guiados por entidades del gobierno central que le asignaron prioridades al desarrollo económico y social que permita crecimiento, es así como la planificación se fue consolidando a través del tiempo, en el apartado siguiente hacemos una reflexión sobre la evolución que ha tenido la planificación en Honduras con sus características más pertinentes.

### **Inicios de la planificación en Honduras periodo 1930 – 1980**

La vía económica de Honduras se ha visto envuelta en una serie de hechos trascendentales que determinan las limitaciones que ha tenido que superar para poder entrar en los procesos de mercado y mantener una economía más o menos estable y que de alguna manera se relaciona con el rezago de la economía del país

*El comportamiento de la economía hondureña desde la década los años treinta del siglo XX revela con bastante claridad la magnitud de los obstáculos que encuentra el proceso de desarrollo cuando éste tiene que llevarse a cabo en condiciones de estrechez y fraccionamiento del mercado, falta de infraestructura económica adecuada e insuficiencia de medios y de elementos institucionales para propiciarlo. Tales obstáculos resultan aún mayores cuando se manifiestan dentro de un sistema económico en el que coexisten un sector altamente dependiente de la exportación junto con otro sector económico interno escasamente*

*desarrollado y con poca vinculación respecto al primero (CEPAL, 1960, p. 2).*

En este sentido, el desarrollo económico de Honduras al igual que los demás países centroamericanos sufrieron las consecuencias generadas por la crisis económica de 1929, pues se vio afectado su nivel de exportaciones de productos como el banano y el café que para ese entonces son los que sostenían la economía nacional y brindaban respaldo a los proyectos de tipo social que buscaban mejorar las condiciones de vida de la sociedad Hondureña.

Las condiciones anteriores han determinado algunas de las características del desarrollo económico de Honduras y en particular su escasa intensidad en los procesos de planificación nacional. En 1940 empieza a manifestarse una planificación que aplica al crecimiento de infraestructura económica y un mejoramiento relativo en cuanto a los medios y mecanismos de desarrollo, pero se notan unos desbalances entre el sector externo de la economía y el sector interno. Sin embargo, en 1950 muchas de las actividades a exportadoras se realizaron dejando utilidades fiscales por los cobros generados del impuesto a la renta. De esa manera la economía hondureña, en el momento en que pudo lograr una mayor tasa de crecimiento a través de su enlace con el sector externo, se encontró con la falta de crecimiento e impulso dinámico de este y sin haber podido entre tanto crear estímulos suficientes en su sector interno. Este conjunto de circunstancias neutralizó en gran parte el impulso a la economía que hubiera podido derivarse del crecimiento de las exportaciones en los primeros ocho años del período de postguerra.

A partir de la década de 1950 el país emprende una más activa política de inversiones públicas, cuyo monto se triplica entre el 1951 y 1958, se inicia una política económica

direccionada a la producción agrícola e industrial, para ello se necesitó de la banca para implementar apoyar programas en este sentido junto a las directrices que se determinaban desde el Consejo Nacional de Economía como organismos coordinadores de las inversiones públicas. Esa política gubernamental de desarrollo no generó la eficiencia esperada debido al deterioro de la capacidad de importaciones.

*Durante el periodo entre 1945 y 1953 es caracterizado por un crecimiento de la capacidad para importar que alcanzó un ritmo de 16% anual y pasó entre esos mismos años de 45 millones de lempiras a más de 150 millones. El aumento del ingreso real del sector exportador se tradujo en un incremento del consumo y en una ampliación del margen de ahorro de aquel sector que permitió incrementar sustancialmente la inversión privada, cuya participación en el producto bruto total se elevó de 7% a 14% entre 1945 y 1953. La inversión de las compañías bananeras, que llegó a representar el 50% de la inversión privada total en 1953 se orientó en cierta medida hacia la producción de bienes de consumo interno. No obstante, gran parte de esas nuevas inversiones estuvieron determinadas por la necesidad de combatir plagas en las plantaciones bananeras y por consiguiente, tendieron más a aumentar la intensidad de capital de esa actividad que a ampliar la capacidad de producción. Por lo demás, buena parte de la inversión privada fuera del sector exportador se destinó a la construcción residencial generando desarrollo e inversión social. Durante la mayor parte de este primer período, la inversión pública se mantuvo prácticamente estancada. No es sino a partir de 1951 cuando empieza a crecer rápidamente, llegando en 1953 a 16 millones de lempiras, monto 2 veces mayor que el que se registró en 1945 (CEPAL, 1961, p. 9)*

La nueva política económica, el aumento del gasto público y en menor medida, de la inversión privada no bananera fueron los elementos que mantuvieron estable la economía, a partir de la década de 1950 Honduras empieza a desarrollar procesos de articulación de sectores económicos y gubernamentales que permitieron generar un accionar a la planificación desarrollo nacional del país, permitiendo direccionar la inversión hacia las regiones y la población.



La planificación en Honduras se inicia con el establecimiento del Comité de Organización del Plan de Desarrollo Económico en 1954. Las tareas encomendadas a este Comité fueron elaborar el Plan de Desarrollo Económico del periodo 1955-1959 junto al Proyecto de Ley de creación del Consejo Nacional de Economía. En esta primera etapa la realización de este plan quinquenal de la planificación se direcciono a “utilizar los recursos del Estado para proveer la infraestructura básica requerida para estimular la actividad económica nacional, con el objeto de mejorar rápidamente el nivel de vida de la población. El Plan constituyó esencialmente una orientación general de la acción a seguir por el Gobierno, con la debida consideración de recursos disponibles y prioridades más apremiantes” (ILPES, 1978, p. 38). Se trato de desarrollar un plan indicativo donde únicamente se priorizaban elementos económicos.

El Consejo Nacional de Economía, (CNE) fue creado por Decreto Ley N° 40 del 7 de febrero de 1955. Este Consejo Nacional de Economía asumió la responsabilidad de planificar el desarrollo económico del país, de coordinar las actividades y programas priorizando objetivos y metas de desarrollo, que determinaron la aprobación de préstamos ante entidades gubernamentales y privadas. El Consejo Nacional de Economía elaboró una versión preliminar del Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas 1962-1965, denominado "En Marcha hacia el Progreso", el cual fue presentado en la reunión de Punta del Este. Posteriormente, en base a las recomendaciones del Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL, se preparó la versión definitiva de dicho Plan, circunscrita a los años 1963 y 1964, titulado Plan Bienal de Inversiones. El Plan se concentraba exclusivamente en las inversiones públicas y su utilización en la asignación de recursos fue muy efímera y parcial. En 1965, mediante el Decreto N° 30 del Congreso Nacional,

se creó el Consejo Superior de Planificación Económica, como organismo asesor y consultor de los poderes Legislativo y Ejecutivo, con adscripción a la Presidencia de la República, ILPES (1978a).

Teniendo en cuenta los planteamientos de Zúñiga C.; Cisneros W.; Alvares G. I.; Cerna D. J.; Gamero E. E.; Calderón R. J. A.; Bernardez V. M.; Espinoza R. H. (1971), se establece que se elaboro en Honduras el plan de Desarrollo Económico y Social para 1965 – 1969 y como instrumento un plan de acción, logrando establecer una serie de limitaciones del plan ya que no hay una metas claras que estén conectadas a los proyectos, no se hacía verdadero énfasis en los problemas como escases de producción para el consumo y exportación, este plan considera los objetivos de eliminar del déficit en la producción de artículos básicos para la alimentación y aumentar y diversificar el volumen de exportaciones, crecimiento de la agricultura y producción.

El Plan de Desarrollo Económico y Social 1965-1969 incluye la programación de las inversiones públicas del Gobierno, señaló metas de producción para el área privada. Además, identificó áreas económicas que debían ser fortalecidas y estimuladas a través de incentivos fiscales para inducir un comportamiento acorde con lo postulado en el plan. Este plan pretendió alcanzar los siguientes objetivos: Crecimiento y diversificación de la economía; Dotar al país de una adecuada infraestructura; Integración interna; y Fortalecer las relaciones económicas con el resto del mundo. El plan de desarrollo determino la ejecución en una versión ampliada en el plan de acción el cual se estableció para ser ejecutado entre 1968 – 1971 y se refirió estrictamente a inversiones.

Para 1972 se presenta el Plan de Desarrollo Económico y Social del periodo 1972-1977. En 1971, coincidiendo con el comienzo de un nuevo período presidencial, el Consejo Superior de Planificación Económica se abocó a la confección de este plan, en el cual se fortaleció el sector Agropecuario Hondureño, Su función fundamental fue dotar de tierra al campesino y estimular la organización de los beneficiarios, que permita la adopción de tecnologías tendientes a elevar el nivel de vida, aumentar la producción, la productividad y la generación de empleo en la zona rural, estos programas y proyectos se canalizaron con la creación del Instituto nacional agropecuario (INA), IICA (1973).

Por información presentada por el ILPES (1978a), en el periodo 1974-1978 se gesta un nuevo plan de desarrollo nacional. Este Plan, preparado básicamente en el transcurso de 1973, explícita y define la política de desarrollo económico y social del nuevo gobierno a mediano y largo plazo. Inmediatamente de asumir el poder en diciembre de 1972, el Gobierno de las Fuerzas Armadas encomendó al Consejo Superior de Planificación Económica la confección del Plan, este trabajo comprendió las siguientes etapas:

- a) Elaboración de la imagen actual de la sociedad, de la economía y de los recursos humanos del país, la que surgió de la observación de la realidad y del análisis de su evolución durante los últimos 12 años.
- b) Diseño de opciones básicas, globales y sectoriales, en función de una imagen-objetivo a largo plazo, a través de las cuales se plantearon cursos de acción alternativos orientados a resolver los problemas detectados.

- c) El poder político se pronunció, en los diferentes campos, por aquellas opciones que consideró más viable para alcanzar los objetivos de desarrollo.
- d) Con base en estas definiciones, el nivel técnico hizo una evaluación de los posibles efectos y de las implicaciones de cada una de las opciones, las que una vez sancionadas por el poder político, conformaron la estrategia de desarrollo de largo plazo del Gobierno.

Los objetivos fundamentales del plan según el ILPES que se proyectaron en la estrategia de largo plazo, estaban relacionadas con el aseguramiento de la población un nivel de ingreso compatible con la satisfacción de sus necesidades vitales, para ello era primordial disminuir en forma sostenida los niveles de desempleo y subempleo con esto se buscaba mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente de la asentada en el campo por medio de una distribución más equitativa del ingreso y de los medios de producción. Este Plan establecía que el país debería percibir los máximos beneficios del valor agregado en el proceso de producción, para ellos se fomentaba la racionalización de la explotación de los recursos naturales para asegurar su perpetua y continua utilización y derivar de los mismos los mayores beneficios en favor de la comunidad hondureña. También enfatizo en la transformación de la estructura productiva articulada con la modernizar la industria nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978 constituye la primera etapa en la aplicación de la estrategia de largo plazo en sus diversas expresiones, Plan Global y Planes Sectoriales ajustándose a políticas económicas generando una dirección indicativa. En el ámbito sectorial se determina que su aplicación esta direccionada al campo agraria y la forestal, se destaca la inserción del cooperativismo como elemento que permite desarrollo social, determinando el rol

asistencial del estado lo cual permitió el desarrollo de organizaciones asociativas rurales, (Organización Internacional del Trabajo, 1978).

*Desde 1976 la Secretaría Técnica ha tomado distintas medidas de orden interno para incorporar la dimensión regional en las actividades de planificación, aspecto que sólo fue cubierto parcialmente en el Plan 1974-1978. Para finales de la década del setenta del siglo XX la planificación en Honduras estaba dirigida a generar acciones previas tendientes a definir una estrategia espacial de desarrollo regional, orientada a precisar los objetivos, metas y políticas de largo plazo en la materia, para ello era necesario realizar estudios de las labores de coordinación a emprender en el valle del Aguán, zona de excelente potencial económico en la que se realizan inversiones gubernamentales en proyectos de gran magnitud y la preparación de planes para un desarrollo integral de las zonas fronterizas. Paralelo al cumplimiento de estas tareas en el plano regional, la Secretaría Técnica ha conformado un grupo ad-hoc que tiene por misión enunciar directrices para el desarrollo de los asentamientos humanos, tanto de carácter urbano como rural, en una perspectiva congruente con las políticas contenidas en el Plan, ILPES (1978a, p. 45 - 46).*

Es así como la planificación sectorial se constituye como el elemento generador de desarrollo nacional donde se involucran aspectos sociales, agropecuarios, industriales que permitan lograr el crecimiento en las regiones hondureñas.

La planificación sectorial en Honduras desempeña un papel importante en el desarrollo del país, su aplicación en el territorio hondureño busca afianzar los procesos participativos y descentralizados del gobierno con el fin de motivar la inversión pública y privada en todas las regiones, de esta forma disminuir gradualmente los niveles de pobreza y marginación de grupos poblacionales especialmente de los campesinos e indígenas del país.

En la siguiente tabla 30 se puede observar las principales características que han sobresalido durante el periodo 1930 – 1980 en la planificación nacional y sectorial de Honduras.

Tabla 30 Periodos y características de la planificación en Honduras 1930 – 1980

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ( HONDURAS)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Características</b>
<b>Inicios de la planificación en Latinoamérica</b>	<b>1930 - 1940</b>	Durante el desarrollo de esta década se establece un fraccionamiento del mercado derivado de la crisis económica de 1929 afectando los niveles de exportaciones de la producción interna.
	<b>1940 - 1950</b>	<p>En 1945, siete de las ocho centrales eléctricas principales que producen más del de la energía eléctrica de Honduras, eran propiedad de nacionales de los Estados Unidos de América, los procesos de planificación del país estaban centrados y dirigidos por los intereses de los grandes inversionistas norteamericanos. (UN, CEPAL, 1951).</p> <p>1946 – 1949 el desarrollo económico de Honduras se generó a partir de la inversión extranjera, principalmente de la realizada por inversionistas norteamericanos. “las inversiones directas totales de los Estados Unidos de América, al final de 1949, pueden calcularse en 79.000.000 de dólares aproximadamente”. (CEPAL, 1961)</p>
	<b>1950 - 1960</b>	<p>1954 La planificación en Honduras se inició con el establecimiento del Comité de Organización del Plan de Desarrollo Económico</p> <p>En 1955 se creó el Consejo Nacional de Economía, organismo autónomo destinado a planificar y coordinar las inversiones de las distintas oficinas gubernamentales (CEPAL, 1961).</p> <p>1955 – 1959 el Comité, hace entrega del plan de desarrollo Nacional, así como también de plan quinquenal de inversión pública. Este plan constituyó esencialmente una orientación general de la acción a seguir por el Gobierno, con la debida consideración de recursos disponibles y prioridades más apremiantes (ILPES, 1978)</p> <p>1957 El gobierno establece el plan nacional de Electrificación de Honduras, quien se encargó de su formulación y posterior ejecución fue la empresa nacional de Energía eléctrica, este plan conto con la asesoría de CEPAL por medio de la asesoría a funcionarios centroamericanos de electrificación realizada en Costa Rica. En este mismo año se realiza un estudio técnico enfocado a la planificación de las vías del país.</p> <p>1959 Se promulga la Ley de Fomento Industrial; según ella, se otorgan una serie de franquicias a las empresas que cumplan con ciertos requisitos que las caractericen como necesarias o convenientes para el país (CEPAL, 1960).</p>

	<p><b>1960 -1970</b></p>	<p>1961 el sector ganadero cobra fuerza en el desarrollo económico de honduras, el gobierno se ha propuesto un plan de mejoramiento ganadero mediante un plan de importaciones de ejemplares de raza., Con este fin se estableció el Centro Ganadero de Comayagua (UN – CEPAL, 1960).</p> <p>1962 el desarrollo del país está totalmente centrado en la economía, y se Hace énfasis en la pequeña industria, se establecen una serie de estudios con el fin de dar respuestas a los interrogantes industriales del país. (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1966)</p> <p>1962 – 1965 El Consejo Nacional de Economía elaboró una versión preliminar del Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, denominado "En Marcha hacia el Progreso" (ILPES, 1978)</p> <p>1965 mediante el Decreto N° 30 del Congreso Nacional, se creó el Consejo Superior de Planificación Económica, como organismo asesor y consultor de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con adscripción a la Presidencia de la República (ILPES, 1978)</p> <p>1965 – 1969 el consejo Nacional de Economía presenta el Plan nacional de desarrollo económico y social de Honduras, este plan se encargó de incluir la programación de las inversiones públicas del Gobierno, señalando metas de producción para el área privada</p> <p>1969 se firma el tratado Gerencial de integración económica centroamericana donde participo Honduras, El Salvador y Nicaragua</p>
	<p><b>1970 - 1980</b></p>	<p>1968 – 1971 El gobierno por medio del Consejo Nacional de Económica, presenta el Plan de Acción el cual fue adoptado como programa de trabajo del Gobierno de la República y se refirió fundamentalmente a las inversiones publicas</p> <p>1972 – 1977 se entrega el Plan de Desarrollo Económico y social con el que se busca fortalecer el proceso de desarrollo económico en todos los sectores de la producción y en toda la población.</p> <p>1974 se conforma la secretaria de planificación, coordinación y presupuesto SECPLAN</p> <p>1974 – 1978 El Consejo Nacional de Economía presenta el Plan Nacional de Desarrollo, preparado básicamente en el transcurso de 1973, explícita y define la política de desarrollo económico y social del nuevo gobierno a mediano y largo plazo.</p>

*Fuente: Elaboración propia*

### **Crisis de la planificación en Honduras periodo 1980 – 1990**

A comienzos de 1982 se creó el Ministerio de la Presidencia con funciones de coordinar las actividades económicas del Estado, en consecuencia, la Secretaría Técnica del Consejo

Superior de Planificación Económica pasó a depender de ese Ministerio, en lugar de la Presidencia de la República.

*En este período se formularon varios proyectos de ley que tienden a fortalecer el sistema de planificación pero que todavía se encuentran en estudio. Entre ellos cabe mencionar una nueva ley de planificación que persigue integrar mejor los organismos al sistema y establecer de manera obligatoria una mayor vinculación entre planes y presupuestos; un proyecto de ley que tiende a regular la coordinación de la cooperación económica externa y otro que pretende establecer un sistema nacional de proyectos. Finalmente, luego de varios años de inactividad, fue instalado el Consejo Superior de Planificación Económica con el objeto de discutir y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1985 (ILPES, 1985, p. 28)*

En 1983 Honduras asignó primera prioridad a los programas nacionales de granos básicos y de vivienda rural estas iniciativas contaron con la amplia participación de las oficinas de planificación sectorial, que permitió la inversión pública y privada en sectores que se encontraban abandonados por parte del Estado como lo era el agrario y el de recursos naturales que permitan el desarrollo social y económico de los grupos vulnerables socialmente. Las reformas administrativas y la activación de los sectores públicos fueron determinantes a la hora de formar nuevos vínculos internacionales. Es así como la planificación regional toma relevancia, donde permitió integrar “mecanismos institucionales e instrumentos legales, o mediante la formulación de proyectos de desarrollo rural integrado. La participación de las comunidades en la formulación y ejecución de los planes y proyectos de desarrollo nacional ha surgido en muchos casos en forma paralela al énfasis que se ha puesto en los temas regionales y locales”, (ILPES, 1985, p. 64).



La SECPLAN (1991) determina que durante 1986, el Gobierno de Honduras y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos suscribieron un Acuerdo de Cooperación Técnica para la formulación de un Plan de Desarrollo de la Región Central, cuyo objetivo principal es la ejecución de las siguientes acciones:

- a) Elaborar un diagnóstico objetivo y sintético del área de estudio que caracterice el sector rural de la zona e identifique el perfil metropolitano.
- b) Formular una estrategia de desarrollo que defina claramente el papel de los distintos agentes económicos de la zona, tanto a mediano como a largo plazo, y que establezca los criterios básicos entre el sector urbano y el rural, y un tratamiento especial para Tegucigalpa.
- c) Formular un plan de desarrollo regional conformado por un conjunto de proyectos elegibles de financiamiento, sustentado en aquellos proyectos que resulten de la formulación del Plan, y en la actualización y complementación de estudios ya existentes.

El primer programa corresponde al área rural de Francisco Morazán, y comprende tres subprogramas: a) Fortalecimiento de la base productiva; b) Estructuración del espacio físico regional, y c) Equipamiento social y servicios básicos. El segundo programa se circunscribe al área metropolitana de Tegucigalpa y cuenta con dos subprogramas: a) Fortalecimiento de la base productiva y b) Ordenamiento y estructuración del espacio físico metropolitano. (SECPLAN, 1991)

A finales de la década de 1980 el sistema de planificación de Honduras continuo con el ejercicio tradicional de sus funciones y actividades relacionadas con la planificación de mediano

y corto plazo, manteniendo, los mismos objetivos y estrategias aunque modificando parcialmente sus metas y poniendo el acento en áreas prioritarias vinculadas con la oferta alimentaria y la satisfacción de las necesidades básicas. En Honduras sí bien con diferente énfasis y contenido, se procedió a formular planes de urgencia que incluían acciones tendientes al logro propósitos que generen un desarrollo social y económico de la población, en ocasiones, a los objetivos tradicionales de crecimiento y distribución del ingreso se agregó el de estabilización económica y financiera. Otras instituciones de planificación abandonaron sus actividades tradicionales de formulación de mecanismos e instrumentos de orientación de mediano plazo abocándose en algunos casos a la búsqueda de medios para enfrentar la crisis en la planificación que se desarrolló durante la década de 1980. (ILPES, 1985, p. 63)

*“Los sistemas de planificación reflejaron algún grado de reconocimiento de que las técnicas e instrumentos utilizados en el pasado cuya eficacia incluso fue cuestionada para épocas “normales”, no son adecuados ante las circunstancias presentes. Se hizo el intento de insertar muchos de esos sistemas en la problemática coyuntural pero no siempre para buscar la manera de armonizar el corto plazo con algunas orientaciones explícitas o implícitas de mayor aliento. También se reconoció de manera generalizada que las formas de actuar tradicionales eran poco satisfactorias para la problemática actual. Ése reconocimiento podría constituir el punto de partida para que dichos sistemas se adapten al cuadro radicalmente distinto de circunstancias que hoy enfrenta la subregión”.* (ILPES, 1985, p. 65)

En los últimos años se toma el ejercicio de esta década se tiende a aplicar modelos de planificación como lo es la situacional y la estratégica que determinan la dirección económica y que es el punto de partida en los nuevos escenarios a partir de la llegada de aperturas económicas que genera una reorganización de los procesos de planificación. En la tabla 31 se observan las principales características de la planificación en Honduras 1980 - 1990

Tabla 31 Periodos y características de la planificación en Honduras 1980 – 1990

PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (HONDURAS)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Crisis de la planificación	1980 - 1990	<p>A comienzos de 1982 se creó el Ministerio de la Presidencia con funciones, entre otras, de coordinar las actividades económicas del Estado. En consecuencia, la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica pasó a depender de ese Ministerio, en lugar de la Presidencia de la República. (CEPAL,1989)</p> <p>1982 – 1986 Se presenta el Plan de desarrollo Nacional y se instala el consejo Superior de Planificación Económica</p> <p>1986 se Establece en el país la ley de Planificación la cual es reglamentada por el Decreto 179, en este se señalan las diferentes instancias de planificación, especial énfasis se dará a las tareas de orientación,, coordinación, seguimiento y evaluación que corresponden a las Unidades de Planificación Departamental y a la Unidad de Planificación Regional (UN-CEPAL, 1989)</p> <p>1987 – 1990 SECPLAN formula el último plan de desarrollo del Guatemala</p> <p>1986, el Gobierno de Honduras y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos suscribieron un Acuerdo de Cooperación Técnica para la formulación de un Plan de Desarrollo de la Región Central Secretaria de planificación,1991.</p> <p>1989 se establecen Los lineamientos generales de la estrategia , su expresión espacial y los instrumentos considerados, se enmarcan dentro del o s criterios fundamentales contenidos en el Plan Maestro de Ordenamiento del Territorio elaborado por la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) a través de su Dirección General de Planificación Territorial (CEPAL, 1989)</p>

Fuente: *Elaboración propia*

### **Retomando el rumbo de la planificación en Honduras periodo 1990 -2016**

El inicio de esta década fue favorable para Honduras ya que hubo una recuperación del producto interno bruto, con una inflación estable y una mejora en los salarios de empleados, aunque la pobreza se siguió extendiendo. “Pese a la reforma tributaria, las finanzas públicas se debilitaron, luego de la reanimación experimentada en 1991 (el coeficiente del déficit fiscal fue de 5.1%). Se ha recuperado la confianza de la comunidad financiera internacional”, lo que

provoco que haya un refinanciamiento de la deuda, aunque estaba anclado a las base de las exportaciones en un 40% se reactivo la industria y el comercio internacional bajando aranceles a las importaciones, aumento en las actividades maquiladoras, se reactivo paulatinamente la inversión privada. Con la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio se presenta una nueva ley de inversiones, que condiciona la venta de empresas del estado y la privatización de servicios públicos, reformas del sector agropecuario, se invirtió en minería, construcción y actividades manufactureras y servicios.

*“En 1992, la política procuró la liberalización de las tasas de interés y el control de la inflación mediante la contención del crédito al sector público, y obtuvo logros en este campo. Se liberaron las tasas de interés, se eliminaron los topes a las tasas de redescuento y se iniciaron operaciones de mercado abierto por parte del Banco Central como una manera de reducir el encaje legal. A la par de estas medidas, se encuentra en estudio una ley para modernizar y liberalizar el sistema financiero. A nivel sectorial, se efectuaron cambios estructurales en la agricultura y las actividades forestales, mediante la reducción de la intervención estatal, las garantías a la tenencia de la tierra permitiendo su arrendamiento y las coinversiones, y la liberalización del comercio interno y externo de productos e insumos. En el sector de energía se incrementaron las tarifas, se desregularon algunos servicios, y se limitaron las nuevas inversiones para sanear las finanzas de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica”, (CEPAL. 1993, p. 5).*

Se aplica la planificación hacia los sectores agrícolas, pecuarios, forestales, energía eléctrica determinando que estos sectores mejorarían las condiciones de vida de la población, la producción y las "maquilas", La maquila se originó en el Medioevo español para describir un sistema de moler el trigo en molino ajeno, pagando al molinero con parte de la harina obtenida. Tal fue también la forma tradicional de producción de azúcar en los ingenios de las Antillas y países centroamericanos como es el caso de Honduras. proceso que se ve reflejado momentáneamente en el crecimiento de Honduras, aunque prevalecen la precariedad y la

pobreza, esto nos lleva a determinar que la planificación estaba direccionada a los procesos estratégico para potencializar los sectores, que permita establecer un antes, en el proceso y en la evaluación para mirar el resultado de las metas propuestas. Esto se referencia con una tendencia al desarrollo económico partiendo del potencial de los sectores industrial, de comercio bienes y servicios, de esta forma garantizar inversión social tanto pública como privada para que permita el desarrollo social de la población.

Durante el año 2010 el gobierno de Honduras adopta un Plan de Nación con visión a largo plazo a 2022 y 2038. En febrero de 2010 el Congreso aprobó mediante Decreto Legislativo No. 286-2009 la Ley para el Establecimiento de la Visión de País con una prospectiva a 2038 y la adopción de un Plan de Nación para Honduras con la prospectiva a 2022, así mismo conforme la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN). Mediante esta Ley, se definen las rutas prospectivas críticas de mediano y largo plazo para conducir el proceso de planificación del desarrollo, el cual consta de tres elementos complementarios y armónicos entre sí:

- a. Visión de País, con objetivos y metas al año 2038
- b. Plan de Nación, con lineamientos e indicadores de avance
- c. Plan de Gobierno, con vigencia de cuatro años

La Ley le otorga a SEPLAN, en la actualidad a la Secretaría de Coordinación General de Gobierno, las funciones de: Asesorar a la Secretaría de Finanzas en los trabajos de codificación presupuestaria que deben efectuarse para la mejor asignación de recursos en el cumplimiento de

la Visión de País y el Plan de Nación y de certificar que el Presupuesto de la República esté alineado a la Visión de País y Plan de Nación. Y finalmente incorpora la dimensión territorial a la planificación, pues Implementa la Ley de Ordenamiento Territorial aprobada mediante Decreto Legislativo No.180-2003 la cual aborda la planificación desde una perspectiva participativa, regional y sectorial.

Honduras aspira contar con un proceso planificado, orientado a concretar una Visión País para el 2038, implicando el establecimiento de principios, objetivos, metas y lineamientos estratégicos que deberán ser alcanzadas durante los próximos siete periodos de gobierno. El Estado debe promover el desarrollo integral del país, en lo económico y en lo social, donde la planificación estratégica está desarrollada por la participación de los poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, siendo incluyente y participativo. “Esta Visión concibe el desarrollo social y económico como resultado del esfuerzo de los individuos por lograr su bienestar; en tal sentido, el gobierno ejecutara programas para procurar que los ciudadanos más necesitados y desfavorecidos cuenten con una participación equitativa, tanto económica, como social y política”, (ILPES, 2011, p. 2) y que permita lograr las metas en el corto y mediano plazo.

En 2014 el Congreso Nacional modifica la Ley General de la Administración Pública, a través del Decreto 266-2013 “Ley para optimizar la administración pública, mejorando los servicios a la ciudadanía y fortalecimiento de la transparencia en el gobierno. Esta reforma es trascendental porque le confiere al Presidente de la República poderes anteriormente reservados

al Congreso Nacional para crear, modificar o suspender entes de todo tipo, lo cual viene a facilitar la transformación de la estructura del poder ejecutivo.

Así mismo, son importantes las reformas en materia de competencias administrativas relativas a la planificación y el presupuesto las cuales se transfieren y concentran en una nueva concepción orgánica alrededor de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno. Esta ley facilita que el Ejecutivo continúe con la transformación orgánica de la administración pública, el cual “debe de tomar las medidas que sean necesarias para lograr que los planes, políticas, proyectos y programas se cumplan, para lo cual debe de crear o modificar las instancias de conducción que estime necesarias.” (Artículos 1 y 6). Decreto No. 266-2013 (2014)

Al iniciar el Gobierno en el 2014, el sector público dispone además del Decreto 266-2013 de un conjunto de Decretos Ejecutivos que norman la organización del Gobierno, dando origen a una reorganización institucional que crea la secretaría de coordinación general de gobierno y de siete gabinetes sectoriales, en cabeza de la secretaría de coordinación general de gobierno que tiene las siguientes competencias:

- a. Auxiliar al Presidente de la República en la coordinación de la Administración Pública
- b. La planificación estratégica en el marco de la Visión de País y Plan de Nación
- c. La definición de las políticas generales de gobierno
- d. La asignación de los recursos para el logro de los objetivos y metas sectoriales
- e. Los mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión de Gobierno

- f. Recomendar al Presidente de la República cómo mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas de Gobierno
- g. Las estadísticas nacionales.

Se crea el Sistema Integrado de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión Pública, que se define como la articulación de los procesos de planificación nacional, sectorial e institucional, con el presupuesto y la inversión pública, a través de un conjunto de normas y procedimientos de cumplimiento general que establecen la forma, los espacios, los recursos y los mecanismos por medio de los cuales se habrá de cumplir con los objetivos y metas planteados en el Plan de Gobierno 2014-2018.

A la vez, se concibe como un modelo de gestión sistematizado del quehacer gubernamental, basado en la visión estratégica del país y en la determinación de políticas públicas que articulan a las entidades en sectores, en función de objetivos y metas a alcanzar durante el cuatrienio, y a los cuales les corresponde una asignación de recursos financieros, incluidos los asignados para la inversión pública. La formulación de planes estratégicos sectoriales cumple un papel fundamental para el logro de los objetivos del Plan de Gobierno, contribuyendo a optimizar y dar coherencia a la acción de las distintas entidades públicas, procurar mayor eficacia y eficiencia en la implementación de las acciones y en el uso de los recursos, así como mejorar la capacidad de rendición de cuentas a la ciudadanía. Los planes estratégicos sectoriales son los instrumentos esenciales para la conducción de los gabinetes sectoriales.



La planificación estratégica es, además, un método de intervención para producir un cambio en el escenario tendencial o inercial de los eventos. La planificación estratégica como proceso comprende diversas fases: definir la misión y visión, establecer objetivos y metas, desarrollar supuestos acerca del entorno en que se desarrolla la institución/sector, tomar decisiones respecto a las acciones a seguir, asignar recursos para su cumplimiento y emprender las acciones elegidas; finalmente, evaluar la retroalimentación del desempeño para volver a planificar.

La planificación estratégica como instrumento, constituye un marco conceptual o referente, que orienta la gestión sectorial/institucional con el objeto de llegar a realizar la visión y misión, la cual se plasma en un plan estratégico. Así, se convierte en una especie de “carta de navegación”, una vez desarrollado todo el proceso de reflexión, análisis y discusión, que es donde se hace explícita la Misión, Visión, los objetivos, estrategias, actividades, recursos, indicadores y metas y que se traduce finalmente en los planes y proyectos. La incorporación de los procesos de planificación estratégica sectorial, determina el manejo sectorial en articulación con los entes de planificación (instituciones) y la población. (Secretaría de Coordinación General de Gobierno, 2014, p.6)

De igual manera la planificación sectorial debe responder a las prioridades establecidas en el Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018, constituye la base para la formulación de los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), y Planes Operativos Anuales (POA). En este sentido, se espera que cada institución elabore su PEI a partir de la visión de mediano plazo de su sector

correspondiente, que le permita estructurar un plan sobre las prioridades, metas, indicadores y recursos presupuestarios del Plan Estratégico de Gobierno y de los Planes Sectoriales.

Tanto el Plan de Nación como el Plan de Gobierno 2014 – 2018 tienen objetivos, prioridades y metas establecidas. Estas son el norte de la planificación sectorial, el proceso de planificación debería generar las estrategias que permitan alcanzar dichas metas, en el marco de las restricciones vigentes, a través de explicitar las políticas, programas y proyectos que se implementarán de manera sinérgica y complementaria por parte de las entidades que conforman el sector, bajo el liderazgo del Coordinador Sectorial o líder del sub-sector o tema correspondiente.

Las metas del Plan de Nación y del plan de gobierno son las principales y prioritarias; si el marco de condiciones y restricciones vigente lo permite, a éstas se podrían adicionar otras más específicas, aunque no es recomendable que se amplíe mucho el volumen de metas a cumplir por cada sector, especialmente por las severas restricciones de recursos que hay. El plan debe ser lo más realista posible.

Los objetivos se derivan de los macro-problemas centrales identificados para el sector, así como de lo planteado en el Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018 y que tiene como referente el Plan de Nación y la Visión de País de largo plazo. Las estrategias deben reflejar cómo se logran los objetivos y las metas y cómo cada entidad contribuye a su ejecución y al logro. Las estrategias deben clarificar las políticas sectoriales y sub-sectoriales, y en los casos que corresponda, los programas y proyectos estratégicos. Se trata entonces, de que el proceso de

planificación sectorial debe conducir a armar las cadenas de valor y los sistemas de gestión pública interinstitucionales que permitan el logro de los objetivos y prioridades del Plan de Gobierno y la responsabilidad concreta de cada entidad a su logro. Esto incluye definir prioridades en términos de: territorios de intervención, sujetos o poblaciones y otras variables esenciales para asegurar que los bienes y servicios concretos lleguen a la ciudadanía. Hay que definir estrategias nacionales o estrategias sectoriales; a éstas, se articulan estrategias específicas para que cada subsector aporte a los objetivos sectoriales. Caso contrario, el riesgo es obtener simplemente una compilación o sumatoria de intervenciones institucionales que no lleve necesariamente al logro de los objetivos.

Se deben detectar las duplicidades, enfoques divergentes entre intervenciones, así como identificar los vacíos de intervención. Las metas institucionales deben definirse por ende, en función de las metas sectoriales, para que cada entidad tenga claridad de qué se espera de ellas. Desde un inicio del proceso de planificación sectorial se debe definir el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación.

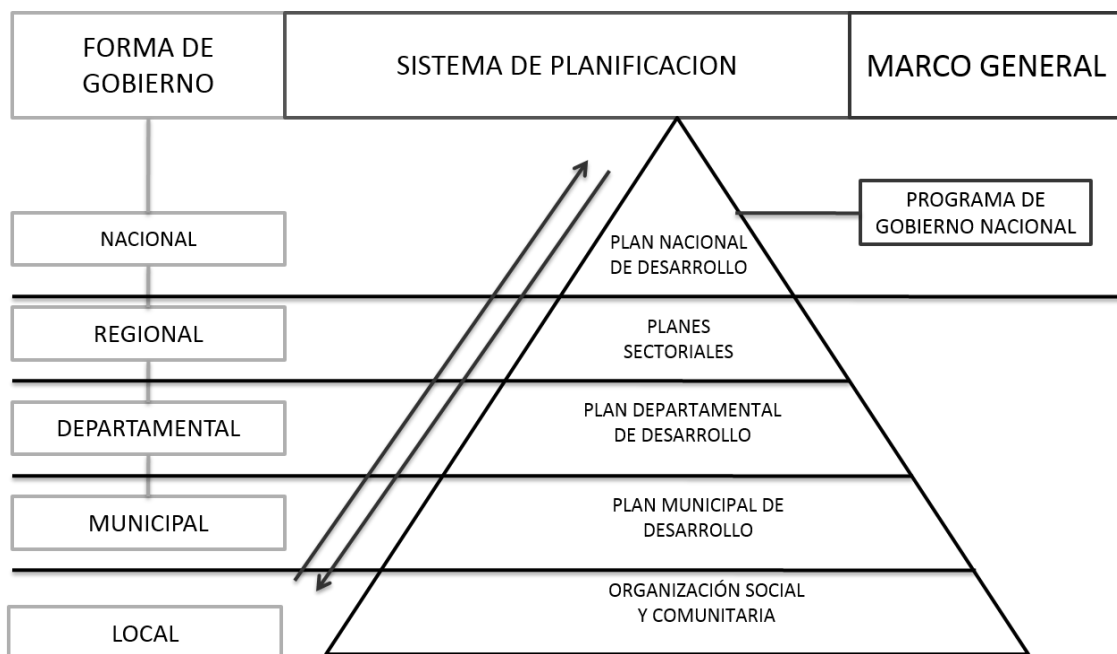
La tabla 32 se observan las principales características que marcaron el periodo 1990 – 2016 en el proceso de planificación, su consolidación y funcionamiento. , en la figura 16 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Tabla 32 Periodos y características de la planificación en Honduras 1990 – 2016

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (HONDURAS)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Características</b>
<b>Retomando el nuevo rumbo de la planificación</b>	<b>1990- 2000</b>	<p>1991 La Secretaria de Planificación, Coordinación y Presupuesto hace entrega del Plan de Desarrollo Región Central y se pone en marcha todas las estrategias que este tenía en cuanto el desarrollo económico y social de la región central del país</p> <p>1996 el Decreto 218 reforma la Ley de administración pública con la cual se deroga la ley de planificación, se le suprime a la SECPLAN los temas de Presupuestación financiera , y se crea el sistema Nacional Financiero (SINAFI), encargado de la Presupuestación basada en programas.</p> <p>1998 inician las primeras experiencia de planificación municipal en Honduras, con base en la ley de municipalidades (La Gaceta, 2013)</p>
	<b>2000 - 2016</b>	<p>2003 se establece la ley de ordenamiento territorial regulada mediante el decreto 180, El modelo establece la ejecución de los Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial</p> <p>2009 Se establece una ley que el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación mediante Decreto Legislativo 286, se inicia en el país uno de los más notables esfuerzos dirigidos a estructurar un modelo de gestión pública basado en un sistema de planificación, con visión de largo plazo, para efectos de la concretización de los objetivos formulados se definió un Plan de Nación para el período 2010-2022, (Secretaría de Coordinación General de Gobierno, 2014).</p> <p>2010 Se establece el sistema Nacional de Planificación del Desarrollo de Honduras, la cual busca establecer procesos de planificación en todos los sectores económicas y la dimensiones de desarrollo</p> <p>2013 se crea la secretaria técnica de planificación y Cooperación Externa</p> <p>2014 se entrega el Plan Estratégico de Gobierno con un alcance de cuatro años, corresponde al programa de gobierno elegido mediante elecciones populares</p>

*Fuente: Elaboración propia*

Figura 16 Sistema de planificación en Honduras



*Fuente: Elaboración propia*

## PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN MEXICO

La planificación en México ha tenido una trayectoria ascendente lo cual le ha permitido consolidarse como elemento fundamental para la inserción de proyectos de desarrollo económico y social a través de estas décadas, lo cual ha trascendido desde la planeación económica, indicativa y central a una planificación estratégica sectorial para lo cual determinamos unos periodos de tiempo y saber cómo ha sido su consolidación y evolución.

## **Inicios de la planificación en México periodo 1930 – 1980**

La crisis de 1929-1933 y el derrumbe de la economía norteamericana afectaron a la economía mexicana lo cual determino que se busque soluciones reales al estancamiento de los mercados internacionales y que el proceso exportador no era funcional nace la urgente necesidad de generar un camino a la economía llevando a explorar campos en la planificación económica es por ello que se creó la Ley General de Planificación de la República de 1930, a través de esta ley se crea la Comisión Nacional de Planificación, de carácter consultivo, en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el carácter consultivo y sectorial de la comisión, para que manejara de manera rápida unas soluciones a la problemática planteada, para lo cual se planteo la realización de un Plan Nacional y el levantamiento de un catastro de recursos naturales (Vega, 1979, p. 7) La dificultad de aplicación de la Ley General de Planificación de la República determino la creación del Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos en 1933. Con el objeto de coordinar y asesorar al gobierno federal, al final se convierte en una instancia inoperante lo cual llevo a que se disolviera en 1942.

Para la década de 1930 se hace necesario comenzar a identificar sectores que pueden ayudar a salir de la crisis económica en que tenía el país, siendo necesario pensar en un plan para ser aplicado a el país federativo es por ello que se identifica el primer plan sexenal que determino unas directrices a seguir para potenciar ciertos sectores de la economía nacional, al respecto Vega (1979) determina que:

*Durante la década de 1930 se elabora el Primer Plan Sexenal que surge en un momento muy particular del desarrollo histórico de la sociedad mexicana,*

*cuando en el seno del partido de gobierno el entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR), se hicieron sentir con gran fuerza las presiones por lograr simultáneamente, dos grandes categorías de objetivos. Por una parte la de recuperar los objetivos revolucionarios como dar centralidad al Estado, imponer mayores regulaciones a la economía y optar por el nacionalismo, así mismo su meta principal se trazó en el objetivo de realizar una Reforma Agraria y definir un esquema dinámico de crecimiento económico (p.10).*

Los objetivos del plan se centraron en el aprovechamiento de los recursos con la capacitación y empleo de la población, estabilizar el salario de los trabajadores, creación de empleos, potencializar la industria que permita la transformación de productos y con ello se reactivaría la producción en el campo, generar un mercado interno que propicie comercio.

Se esperaba que la combinación de ambas categorías de objetivos, junto a ciertas transformaciones políticas, produjera la estabilidad política que buscaban los grupos emergentes del país. Lo significativo de este plan fue más la de ser una definición política y de una estrategia de desarrollo que una experiencia efectiva de aplicación de un plan. El análisis de su contenido muestra que consistía en una determinación de objetivos que en su conjunto conforman una concepción estratégica del desarrollo mexicano (Hernández, 2010, p. 1)

Se pudo establecer que el plan carecía de los elementos necesarios para ser instituido resaltándose la falta de instrumentos de aplicación, ausencia de instituciones y personal, objetivos ambiciosos, falta de presupuesto para ejecutar las acciones, aunque los procesos se realizaron parcialmente se produjeron avances en sectores como el agrícola, el industrial, la construcción, la producción petrolera.

Durante el periodo 1940 – 1946 se ejecuta el Segundo Plan Sexenal al igual que el anterior plan, se originó en el Partido Revolucionario Mexicano. Este Plan permitió el fortalecimiento y consolidación de las instituciones económicas que constituyen la base de la intervención del Estado mexicano en la economía, aunque se presento aislado a los intereses del nuevo gobierno dirigido por Ávila Camacho, los planes debían adaptarse a los cortes políticos e intereses económicos predominantes en la nueva administración. En 1941 el Consejo Económico Nacional existente desde décadas pasadas se transformó en el Consejo Nacional para la economía y que a finales de 1942 fue remplazado por una comisión de expertos: la Comisión Federal de Planificación Económica , en 1942 se crearon el Consejo Mixto de Economía Regional y un Comité de coordinación y fomento de la producción, en 1944 se creó por ley la Comisión Federal para el Desarrollo Industrial que fue eliminada en 1953, y que estaba encargada de la planificación sectorial del desarrollo industrial (Vega, 1979, p. 12)

En el periodo 1946-1952 que corresponde al Presidente Miguel Alemán, se experimenta un retroceso en la experiencia de planificación, se podrá decir que no hubo una planificación encaminada al desarrollo, ni siguió los lineamientos de administraciones anteriores, “la idea de planificación estuvo presente de modos diversos en las llamadas mesas redondas, que determinaron intentos de programas de inversión pública” (Silva D. T. 1997, p. 445), se considero formular un plan de inversiones que nunca llego a la luz.

En ambas experiencias el factor básico era la explicación de sus fracasos fue la falta de un apoyo político decidido. El bajo crecimiento del aparato estatal y sus consecuencias negativas para la coordinación de sus actividades y las finanzas públicas, durante el período 1946-1952,



junto a problemas de balanza de pagos e inflación, obligaron al nuevo Presidente Adolfo Ruiz Cortines, a racionalizar el gasto público en inversión mediante la creación de un Comité de Inversiones, en 1953 al que se le encargó un plan de inversiones del sector público para el período 1953-1958.

Por esos años, las prioridades gubernamentales se direccionaron a el sector comunicaciones y transportes construcción de carreteras, rehabilitación de ferrocarriles y construcción de puertos; después al fomento industrial y por último al sector agropecuario y al bienestar social. Se generaron la primeras experiencias en los planes direccionados a cuencas con fines de captación y generar potencial eléctrico tomando el modelo del plan para el rio Tennessee en Estados Unidos. “Se constituyeron cuatro comisiones del Papaloapan, del Tepalcatepec, del Río Fuerte y la del Grijalva las cuales, con el propósito de incorporar territorios con potencial económico, construyeron caminos, presas hidroeléctricas, distritos de riego, algunas fábricas (de papel, ingenios azucareros) y obras de asistencia social (escuelas, hospitales, plantas potabilizadoras de agua), además de llevar a cabo campañas sanitarias” (García, 2010, p.109).

Durante el periodo 1958-1964 se destaca la creación de la Secretaria de la Presidencia a la que se integró la Comisión Nacional de Inversiones, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el proyecto de Ley Federal de Planificación. La creación de la Secretarla de la Presidencia hizo repercute en la operatividad de Comisión Nacional de Inversiones al transformarla en Dirección de Inversiones Públicas y ser una de las cinco dependencias que constituía la Secretaria. Originalmente se trató de realizar una concepción más amplia una Secretarla de Planeación y

Presupuestos que no prosperó y que fue reducida administrativamente por no contar con apoyo político práctico, hizo retroceder los avances que en materia de planificación de inversiones públicas había logrado la Comisión en el periodo anterior.

*En relación al Plan de Acción Inmediata 1962 - 1964, es importante señalar que surge en el contexto de los compromisos adoptados por los gobiernos americanos en la Carta de Punta del Este que inaugura la Alianza para el Progreso y en lo interno por un periodo de relativa depresión. En resumen, este periodo la planificación se circunscribió al ámbito de las definiciones formales del proceso político mexicano, pero no se tradujo en orientaciones y acciones prácticas del sector público ni menos del sector privado. En este sentido, se perdió la valiosa experiencia de la Comisión de Inversiones del sexenio anterior y no se realizaron experiencias valiosas en el ámbito práctico de la planificación (Vega, 1979, p. 20)*

Después de 1964 México ha obtenido grandes beneficios, resultado esfuerzos conjuntos y en gran medida a través de ellos ha mejorado sustancialmente sus mecanismos de planificación. La comparación entre la experiencia de las décadas precedentes y la experiencia reciente pone de relieve en forma nítida, la cuantía de los beneficios mencionados. La transmisión de experiencias del resto de América Latina ha sido de gran trascendencia, debido a que, a pesar de las diferencias específicas de cada país, la problemática latinoamericana tiene un origen histórico común, lo que hace a los pueblos unificar esfuerzos para encontrar soluciones que respóndanla los problemas estructurales a las que se enfrentan. (ILPES, 1979, p. 44)

Para el periodo 1966 – 1970 se ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, este plan constituye un ejemplo de los planteamientos de política económica y social, que en general se siguieron en el pasado. Las metas y objetivos plasmados en este plan, eran

comúnmente de carácter muy agregado y además por diversas razones era difícil su desagregación a niveles operativos.

Los procesos desarrollados con este plan son parciales ya que se queda en un proceso de identificación mas no un proceso de acción, “este Plan en su diseño utilizo la matriz de insumo producto de 1960 y al igual que el Plan de Acción Inmediata constituyeron esquemas limitados a la jerarquización y coordinación de programas de inversión pública y su financiamiento (Vega, 1979, p. 22). Se replican los modelos anteriores de planificación quedando en un proceso indicativo y de carácter centralista, lo cual se desvincula de los procesos reales de las regiones, además las acciones planteadas se hacen en horizontes cortos de tiempo.

El desarrollo de la planificación en México, a partir de 1970, no puede interpretarse cabalmente sin referencia a los intentos realizados por los gobiernos de los Presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo de superar las principales contradicciones y problemas que generaron el modelo de desarrollo estabilizador. Modelo centrado en las bases capitalistas de la explotación del mercado y de los recursos a partir de intensificar la producción, Según García (2010) el modelo de estabilización sustitutiva determinaba estimular las inversiones a efecto de generar empleos (sobre todo en las áreas rurales deprimidas); impulsar proyectos que elevaran el bienestar social; promover el desarrollo regional y la integración nacional, y disminuir el déficit en cuenta corriente ejecutando proyectos con los que se produjeran bienes exportables, se sustituyeran importaciones o se generaran mayores ingresos por turismo y elevaran la productividad del gasto, para alcanzar el éxito en el desarrollo económico.

En esta década para superar los problemas que habían dejado las experiencias anteriores en cuestión de planificación se crearon una serie de organismos e instituciones de apoyo como son las Unidades de Programación, grupos sectoriales de estudio y programación en el sector agropecuario, el sector educacional y el de bienestar social, comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados que se coordinan en la Comisión Nacional de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia, el Sistema de Información para la Programación Económica y Social, que permitan generar los lineamientos necesarios para la aplicación de los procesos de planificación a nivel nacional, regional y local.

Se puede destacar que para ese periodo el desarrollo se dirección en varios frentes como lo es el de producción, potencialización de las zonas agrarias, lo administrativo, y lo social en busca de generar beneficios y estabilidad económica, la base del Plan 1976 – 1979 se relaciono con la Reforma Administrativa iniciada en 1976, constituye el cambio más profundo realizado hasta ahora en la historia administrativa del país, implica una revisión a fondo de toda la organización gubernamental, con el propósito de hacerla congruente con el grado y nivel de desarrollo del país, generando varios cambios en el modo de ver el país, incluyendo otros elementos como la participación y la globalidad de los planes, bajo un modelo de integralidad que lleve a cabo la formulación de los planes pero también de su aplicabilidad.

Partiendo de la identificación de estos inconvenientes se opto por incorporar una entidad que permitiera generar esta reforma administrativa para que inicie un proceso de aplicación a apertura a la planificación económica y social dando:

*Como resultado de la preocupación de poner en práctica un sistema de planeación integral participativa, dentro de los aspectos más importantes de la Reforma Administrativa, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) que aglutina funciones antes atribuidas a otras dependencias del Ejecutivo, es decir, se le confiere la programación, Presupuestación, evaluación y control de las principales funciones de regulación y apoyo global del sector público; funciones que se ven reforzadas por el establecimiento de un sistema de evaluación y otro de información dependientes de SP. En forma paralela al proceso de Reforma Administrativa, se ha iniciado la Reforma Política, procesos que se complementan y apoyan mutuamente y permiten que se haga real el aspecto participativo de la planeación, a través de la ampliación de los canales de manifestación política. (CEPAL, 1979, p. 50)*

La planeación es un fenómeno político, que necesariamente debe estar basada en una clara filosofía política, en este caso, ésta ha estado bien definida y ha servido para establecer los principios, propósitos y objetivos de la acción. Es prudente decir que la filosofía del Estado Mexicano tiene una profunda sustentación histórica donde se expresan las aspiraciones populares del pueblo, las que a través de la Reforma Política, puesta en marcha en esta administración, fortalecen su manifestación, en virtud de los nuevos y mayores cauces de participación política. La constitución, documento rector de la sociedad mexicana y las experiencias institucionales acumuladas de nuestra vida organizada, determina las acciones que se pueden realizar. En la Reforma Administrativa se han visto reflejadas las mejores experiencias de la vida institucional, lo que representa un salto cualitativo hacia adelante para mejorar sustancialmente la organización del sector público (ILPES, 1979, p. 46)

Se busco la participación de la población para que las decisiones tomadas sean lo más acercadas a la realidad y de esa manera implementar proyectos prioritarios considerando los diferentes sectores del país, el objetivo es disminuir paulatinamente las disparidades regionales, en 1976 se terminó el diseño de una metodología uniforme para la elaboración de los planes

estatales de desarrollo económico y social, por parte de los comités promotores de desarrollo económico y social (COPRODES) de los 31 Estados de la Federación.

Los comités promotores de desarrollo económico y social COPRODES son organismos autónomos que funcionan al nivel estatal, mediante los cuales se realiza una progresiva desconcentración de la programación del gasto. Trata de implementar la desconcentración del presupuesto y ordenar el gasto público como medio para la ejecución de los planes, planteando alternativas de desarrollo regional donde hay participación conjunta de otros organismos estatales (ILPES, 1979, p. 47).

Según Humberto Vega (1979) los procesos direccionados a la planificación regional permitieron la creación de un cuerpo administrativo más consolidado y solido que aseguro la implementación de planes sectoriales el plano regional como local para lo cual se determinaron las siguientes disposiciones:

- 1. Creación de una Dirección de Programación Regional en la Secretaría de Programación y Presupuesto*
- 2. Establecimiento de los Convenios Únicos de Coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales. Estos convenios convierten acciones que no sólo integran a los gobiernos estatales, sino que a través de estos, se incorporan los sectores sociales y privados de provincias*
- 3. Fortalecimiento do los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social (COPRODES), donde se articulan los esfuerzos de planificación regional de la Secretaría de Programación y Presupuestos con los gobiernos Estatales*
- 4. Generación de Planes Estatales de Desarrollo. Estos planes, que ya existen en la mayoría de los estados, son producto combinado de la preocupación do los Gobiernos estatales por su propio desarrollo y de la implementación do las medidas de fomento a la dimensión regional de la planificación per parte del Gobierno Federal.*
- 5. Un Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) que tiene una inversión autorizada de USO 320 millones opera en 120 regiones*

*rurales deprimidas, en las 31 entidades productivas y abarca un total de 964 municipios (p.48).*

El nivel global del sistema de planificación permite que el país sea flexible en cuestiones de priorizar su manejo económico, “ello exige ser capaces de adaptar oportuna y eficazmente la política económica enmarcándola en un esquema coherente de planeación integral y participativa, sin lo cual se corre el grave riesgo de canalizar los nuevos recursos a consolidar estructuras generadoras de injusticia, frustrando las legítimas expectativas populares y anulando una oportunidad histórica para fortalecerse como nación”. (CEPAL, 1979, p. 52), por ello es que debe partirse del manejo equilibrado de los criterios que estimulan las exportaciones, como renglón de mejora de la economía nacional.

En la medida que la reforma administrativa proporciona la estructura de la planificación del sector público, esta es guía de las inserciones claves del sistema en el mecanismo de decisiones gubernamentales y para ello se establecen niveles que generen desarrollo económico y social, entre estos se distinguen el nivel sectorial que actúa sobre los sectores de planificación (Industria, Comercio, Salud, Educación, industria), paraestatal siendo las empresas privadas y semiprivadas, de carácter independiente que no se rigen por el gobierno, que y regional unidad a los comités promotores de desarrollo económico y social para la implementar la planificación a nivel local

Para finales de la década de 1970, en el marco de la planeación, el Programa de Inversión–Financiamiento del Sector Público Federal, constituyó el plan del sexenio (1974 - 1980). En esta propuesta se pretendía estimular las inversiones a efecto de generar empleo en las

áreas más deprimidas del país, impulsar proyectos que generen el bienestar social; promover el desarrollo regional y la integración nacional, y disminuir el déficit en cuenta corriente ejecutando proyectos con los que se produjeran bienes exportables, se sustituyeran importaciones o se generaran mayores ingresos por turismo y elevaran la productividad del gasto, se realizaron varias reformas para recuperar la economía nacional y determinar la incorporación de aspectos sociales aunque un proceso que se manifestaba es la rápida introducción de mercados internacionales, (García, 2010, p. 113).

A continuación en la tabla 33 se pueden observar las principales características del proceso de planificación en México durante la década de 1930 – 1980.

Tabla 33 Periodos y características de la planificación en México 1930 – 1980

PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (MEXICO)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Inicios de la planificación en Latinoamérica	1930 - 1940	<p>1928, Integración del consejo nacional de economía, organismo post revolucionario que pretendía el desarrollo económico.</p> <p>1930 se incorpora la ley sobre Planeación General de la República a partir de ahí nace la comisión Nacional de planeación adscrita a la secretaría de comunicaciones y obras públicas.</p> <p>1934 – 1940 Se realiza Plan Sexenal el cual integro procesos económicos derivados de la expropiación y nacionalización de áreas como las petroleras, los transportes ferrocarriles, creación de áreas agrícolas.</p> <p>1936 se promulga la ley de Planeación y Zonificación del distrito Federal, se integran otras instituciones como la comisión intersecretarial de la alta y baja Sierra Tarahumara, la comisión de estudios y planeación del Valle del Mezquital, 1937 Se crea la comisión intersectorial de la Mixteca. (García M. F., 2010)</p> <p>Se elaboran los primeros planes sexenales (1933 - 1939), aparecen los programas de reforma económica, social y política. Gobierno de Lázaro Cárdenas, se estableció metas que han de fundamentar el desarrollo dedicado exclusivamente al fomento agrario y a la promoción agrícola, riqueza pecuaria, riqueza forestal, trabajo, no se establecen objetivos en términos cuantitativos. (Pichardo I., Caso A., Bravo J. y otros, 1972)</p>



	<p><b>1940 - 1950</b></p>	<p>1940 se presenta el segundo plan sexenal ejecutado bajo el gobierno del General Ávila Camacho, Se realizaron programas de reforma económica, social y política. Gobierno de Manuel Ávila Camacho. (Pichardo et al., 1972).</p> <p>1942 se integró la Comisión Federal de Planificación Económica y en las entidades federativas se constituyeron los Consejos Mixtos de Economía Regional para tratar de idear alternativas frente a los desajustes causados por el conflicto armado internacional, se implemento el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones ISI (García M. F., 2010 y Czerny, 1978).</p>
	<p><b>1950 - 1960</b></p>	<p>1953 Se crea el comité de inversiones, que posteriormente.</p> <p>En 1954 se denomino comisión de inversiones se encargo de los procesos de planeación del gasto público, establecimiento de prioridades jerarquización de proyectos de inversión de distintas dependencias, elaboración del programa de inversión del sector publico a mediano plazo, también para esta época se crea el fondo de Garantía y Fomento a la pequeña y mediana industria (Pichardo, 1972).</p>
	<p><b>1960 -1970</b></p>	<p>1958 – 1964 creación de la secretaria de la presidencia, También fue uno de los países que participo en la reunión de punta del este en 1961 donde se formalizo la carta denominada alianza para el progreso (ALPRO)</p> <p>1962 se constituye la comisión intersecretarial para la formulación de planes nacionales de desarrollo (Económico y social) determinada para el corto y largo plazo. También se enfatizo en el Plan de acción inmediata, que constituyo en programar las inversiones del sector público y elaborar estimaciones precisas para las inversiones del sector privado.</p> <p>El sector público federal de la planificación se basa en acuerdos presidenciales que obligan a las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a presentar en un plazo determinado sus programas de inversión como su programa de actividades para el sexenio.</p> <p>1963 se coloca en marcha la Ley Federal de planeación de 1963 que sustituye la de 1930 que no trascendió debido a problemas coyunturales y de conflictos sociales.</p> <p>1966 -1970 Se coloco en marcha el programa del sector público. Se da énfasis al plan de desarrollo económico y social que tuvo los lineamientos direccionado por el ALPRO,</p> <p>1965 – 1968 La importancia de las tareas de planificación permitieron la creación de centros estadísticos de información geográfica, ampliación de funciones en el Banco de México y la Dirección General de Estadística, creación de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL). (Pichardo I., Caso A., Bravo J. y otros, 1972)</p>
	<p><b>1970 - 1980</b></p>	<p>1970 – 1976 En lo que corresponde a planificación se implemento el plan del sexenio que involucraba un plan de inversión y financiamiento del sector público, permitió el desarrollo sectorial.</p> <p>1971 Se crean los comités promotores de desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES), (Ruiz, 1982, 171)</p> <p>1972 – 1976 se impulso el desarrollo regional con las comisiones, se destacan la comisión coordinadora para el desarrollo integral de Istmo de Tehuantepec y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo integral de la Península de Baja California.</p>

		<p>1976 se instaura el plan Básico de Gobierno periodo (1976 – 1982), que propiciara un desarrollo integral a través de tres directrices <i>a)</i> la reforma política, <i>b)</i> la reforma económica, y <i>c)</i> la reforma administrativa, se da una leve mirada a un sistema nacional de planificación que involucre a los sectores tomadores de decisiones de la sociedad.</p> <p>Para 1980 se hace un nuevo plan de desarrollo, apelando a la explotación de hidrocarburos y recursos, se pretendía planear a corto mediano y largo plazo, lo cual formo un escenario de inestabilidad debido a que a mediados de 1981 los precios del barril de petróleo tuvieron unos descensos no esperados sumergiendo a este sector en una crisis que se generalizaría para estos países ya que parte de su economía se basa en este producto. (García, 2010)</p>
--	--	---

*Fuente: Elaboración propia*

### **Crisis de la Planificación en México periodo 1980 – 1990**

A partir de la década de 1980 el gobierno federal hace énfasis en las políticas que permitan una más equitativa distribución del ingreso generado. Esta modalidad tiene implícita la necesidad de reorientar el desarrollo. En este sentido, los recursos petroleros constituyen un importante factor para cambiar la pauta de desarrollo. Este tipo de desarrollo responderá, por un lado, a las crecientes necesidades sociales que deberán ser satisfechas y por el otro, mantendrá una estructura productiva equilibrada, es decir que no se vea afectada por desviaciones inherentes a una relativa bonanza financiera.

Para los inicios de 1980 se “estableció como eje del impulso, dentro de la Alianza para la Producción, la generación de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, cuya definición parte de su vínculo con la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y de su significación estratégica para consolidar nuestra independencia económica del exterior” (ILPES, 1979, p. 51), respondiendo al desarrollo económico pero seguía sin profundizar en el aspecto social, el objetivo generar mayor producción e inclusión de la población.

En 1980 se presenta el plan de desarrollo del periodo 1980 – 1982 se parte así de una planeación de muy largo plazo enmarcado en los siguientes objetivos la creación de un patrimonio productivo que asegure la creación y distribución de la riqueza, el combate a la pobreza y la creación de empleos.

El esfuerzo totalizador del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que no significa la conclusión de un proceso, sino la iniciación del conjunto de compromisos y tareas que contiene y cuyo cumplimiento habrá de darle efectividad, rebasa el marco tradicional de un programa de inversiones y se convierten un programa integral de desarrollo del Estado mexicano bajo el signo de la reforma social. Partiendo de los principios de filosofía política gestados en la revolución, plasmados en la Constitución de 1917, enriquecida por los movimientos populares de los años cincuenta, y los COPRODES que año en la década de los años ochenta se convirtieron en los comités estatales para la planificación y el desarrollo COPLADES,(Narváez, Alfonso, s. f.).

La planeación en México, como lo señaló el Presidente López Portillo, requiere de la participación de la sociedad y del respeto a los derechos individuales y sociales, dada la estructura política y jurídica del sistema económico. Es por ello que, si bien concibe el sistema mexicano de planeación bajo el mandato constitucional de la rectoría del Estado, como responsable del desarrollo, la planeación se apoya en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concertación. Donde se programan acciones entre el gobierno federativo y los estados permitiendo la programación de actividades y proyectos de acción sectoriales.

El Plan del Presidente López Portillo define grandes objetivos nacionales. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural; proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

En el plan se recoge y sistematiza la política de desarrollo generando un programa eficaz que implica ofrecer, a todos, alternativas viables que permitan conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social con las demandas específicas de los diversos sectores de la sociedad. En el ámbito del Gobierno Federal destaca la integración de los programas de acción del sector público que, a partir de una concepción integral y trascendiendo la esfera del ejercicio presupuestal, ubican los objetivos y metas de cada uno de los sectores programáticos en un esquema de acciones específicas e interrelacionadas, derivadas de todos los instrumentos de que se dispone para dirigir el proceso de desarrollo en los correspondientes sectores.

La ejecución de estos programas anuales se y enmarcada y fortalecida por una organización administrativa en proceso de reforma y por los foros de comunicación y consulta del Ejecutivo Federales como los gabinetes especializados y las comisiones intersecretariales, gran importancia tiene, dentro de la instrumentación y construcción del sistema nacional de planeación, conseguir que las políticas postuladas a nivel nacional se traduzcan en resultados a nivel regional. Para ello se están concertando convenios de desarrollo entre la federación y los Estados, partiendo de los convenios unicos de coordinación que, en sus primeras etapas, han cubierto principalmente programas de obras públicas (CEPAL, 1981, p. 25)

El Ejecutivo determinó que el Estado debía integrar un sistema nacional de planeación democrática, el cual fue concebido como: un conjunto armado de relaciones fundamentales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diferentes grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Comprende mecanismos de participación en una estructura institucional. A su cargo se encontraron las diferentes etapas de la planificación económica: formulación, instrumentación, control y evaluación (Villarreal, 2016, p. 8)

Según la Secretaria de Programación y Presupuesto (1983) en el marco de la reforma económica, se presenta a la Nación el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en los términos fijados por una nueva Ley de Planeación. El plan es fundamentalmente cualitativo y fija orientaciones generales; contempla cuatro objetivos fundamentales:

1. Orientar al plan y a todo el sistema nacional de planeación democrática
2. Recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo.
3. Reordenación económica para la recuperación del crecimiento.
4. Cambios estructurales.

La estrategia se direcciona a reducir la inflación, proteger el empleo, generar los procesos necesarios para mermar la inflación y la inestabilidad cambiaria, planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes. La segunda, el cambio estructural, se precisa en seis orientaciones generales: tener en cuenta los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y

distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y alentar el sector privado (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 133)

A la finalización de esta década, durante el año 1989 se presenta el nuevo plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 1989 – 1994 que establece una relaciones entre el Estado y la sociedad, ante la necesidad imperiosa de elevar el nivel de vida de la población, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 se propusieron tres líneas en las que se apoyaría la estrategia para la política económica general: Estabilización continua de la economía, ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y modernización económica.

De estas líneas generales se derivan ocho metas que guiaron las acciones de política económica en estos años: estabilidad de precios; protección del poder adquisitivo de salarios y el nivel de empleo; recuperación de la economía; saneamiento de las finanzas públicas; reducción de transferencia de recursos al exterior; ejecución prioritaria de los programas de gasto social y combate a la pobreza extrema; promoción de la eficiencia productiva y de los procesos de desregulación y apertura comercial; y fomento del ahorro y de una eficiente intermediación financiera.

A partir de un balance de las principales variables macroeconómicas de los pasados años, es posible concluir que la economía mexicana se ha fortalecido en sus elementos fundamentales, se han dado pasos significativos para establecer que la economía mexicana está creciendo

sostenidamente; la inflación es cada vez más cercana a la de los países vecinos, las relaciones comerciales, las finanzas públicas están dejando de constituir una fuente de presiones inflacionarias; los índices de endeudamiento público se han abatido; el servicio de la deuda se ha vuelto manejable, y el gasto público destina montos importantes destinados a satisfacer necesidades prioritarias de la población, pero también se implementaron políticas monetarias internacionales y aperturas comerciales. En la tabla 34 se puede observar las principales características en planificación que han marcado al país durante la década de 1980, la cual ha sufrido transformaciones que han influenciado el desarrollo del país.

Tabla 34 Periodos y características de la planificación en México 1980 – 1990

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (MEXICO)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Crisis de la planificación</b>	<b>1980 – 1990</b>	<p>1981 Se crean los comités de Planeación para el desarrollo de los estados (COPLADES) (Ruiz, 1972, 172).</p> <p>1982 -1988 Sigue la crisis con la baja en los precios del petróleo, el modelo ISI implantado para crear industria y empresas quedo rezagado ante la competencia de mercados internacionales, induciendo a las importaciones que más adelante conformaría el modelo neoliberal implantado dejando atrás el estado bienestar y pasando a un estado de trabajo Schumpeteriano.</p> <p>1983 se promulga la ley de planeación que sustituye la promulgada en 1930, donde se sigue avalando la potestad del estado en direccionar cuestiones de la economía y da mayor importancia al sistema de nacional de planeación democrática que permitiría generar más sinergias en las dependencias del estado.</p> <p>1982 – 1988 se considera como de escaso desarrollo para el país, el plan de desarrollo y sus programas sectoriales (PLANADE), se puede interpretar que la crisis económica genero también crisis en los procesos de planificación, para lo cual se debieron acatar varias medidas direccionadas des el FMI y el BID viéndose reflejado en el nuevo sexenio 1988 – 1994. (García, 2010).</p>

*Fuente: Elaboración propia.*

## **Retomando el rumbo de la planificación en México periodo 1990 – 2016**

La actuación del Estado mexicano en la planeación del desarrollo del país se ha distinguido por una activa, aunque no siempre acertada participación en los diferentes escenarios de la vida nacional en los que ha tratado de incidir. Sin duda alguna, largo ha sido el trayecto en la implementación de políticas públicas para dirigir el desenvolvimiento de un determinado sector económico o social, para detonar el desarrollo regional a través del impulso de una actividad clave de la economía o bien para alcanzar la convergencia de las diferentes regiones de la República Mexicana.

Los planes en principio tienen todos una buena intención (progreso, bienestar, estabilidad), pero en la etapa de la ejecución muchos de ellos quedan indicados mas no realizados, es así que “cuando son relegados por parte de los círculos tomadores de decisiones, principalmente en etapas de renovación de los poderes republicanos, cuando determinado asunto económico o social distrae la atención gubernamental y exige reorientar los esfuerzos hacia otras prioridades, o en el peor panorama, cuando las limitaciones presupuestales obligan a recortar tiempos y metas, muchas veces hasta el extremo de cancelarlos” (García, 2010, p. 103), lo cual hace que se pierda la continuidad en los procesos, que deberían cumplirse en su totalidad.

Para esta década se trata de iniciar un nuevo proceso de implementación donde la planeación del desarrollo, determina la dirección de la economía y las transformaciones socio – espaciales que trata de minimizar los desequilibrios sociales y territoriales acentuados en la fase



de la globalización, en esta época se elaboraron el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 y los programas sectoriales correspondientes.

En cuanto a las políticas territoriales, muchas de ellas derivadas también del Plan Nacional de Desarrollo sobresalen el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995-2000) que pretendió, entre otros fines, la reorientación de las migraciones hacia las grandes metrópolis apoyándose en una nueva versión del Programa de las 100 ciudades, sus objetivos se centraron en fortalecer los procesos económicos, sociales y competitivos en las ciudades grandes e intermedias en país, en este sentido el plan basa sus metas en consolidar el desarrollo urbano como un proceso en el cual se interrelacionan una multiplicidad de aspectos de la vida social, que repercuten en las modalidades de ocupación y del uso del suelo en el territorio urbano.

Para ello se parte de reconocer el momento histórico que vive la sociedad mexicana. la emergencia de la ciudadanía como fuerza innovadora de la acción de gobierno y como acervo de recursos, la apertura de las formas de gestión gubernamental bajo esquemas de mayor coordinación así como la inserción de México en la economía mundial son elementos consustanciales al diseño del programa, en el planteamiento de los problemas centrales como de sus objetivos, en la definición de sus políticas y estrategias como en la formulación de sus programas. “Las premisas que orientan al programa, son:

- a) Interrelación del desarrollo económico y el urbano
- b) Interrelación entre la planeación y la inversión
- c) Eficiencia económica con equidad

- d) Federalismo y descentralización
- e) Participación social en el desarrollo urbano
- f) Coordinación y concurrencia en la realización de proyectos de alcance regional
- g) Sustentabilidad del desarrollo urbano” (Gobierno Federal Mexicano, 1996, p. 1)

Aparecieron también los proyectos México 2020, vertientes urbana y regional; con los cuales se desarrolla una política urbana y regional de largo plazo, fallando por su falta de implementación. Según los expertos del tema, lo mercados internacionales entran en colapso convirtiéndose en 1994 en la primera gran crisis del modelo económico globalizador, donde influyo la inestabilidad causada por la apertura económica en la que estuvieron inmersos los países latinoamericanos , y sobre todo por la apertura financiera efectuada bajo los parámetros del Consenso de Washington. La entidades estatales siguieron aplicando planes remédiales a la crisis para mantener estable se situado fiscal y financiero (García, 2010, p. 118).

Para 1993 se planearon nuevos programas para el desarrollo regional: La Chontalpa y Los Ríos, en Tabasco; Cuitzeo, Lagos de Pátzcuaro y Zirahuén, en Michoacán; Costa Grade de Guerrero; La Huasteca en Hidalgo; Norte de Nuevo León, y Cuenca del Papaloapan, en Oaxaca y Veracruz, respectivamente. Por otro lado, en 1994 entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA), causando, entre otras cosas, cambios considerables en la regionalización de la nación. Entre los cambios considerables se destacan el crecimiento de las ciudades medias, la reestructuración de las actividades económicas de las ciudades y la tendencia a la modernización arquitectónica, urbanística y tecnológica, en particular de las áreas metropolitanas.

Se impulsa una fuerte base económica cuyo nivel de concentración interregional se presenta, por ejemplo, en la dispersión de actividades turísticas, en la generación de grandes polos de inversión, (Ordaz, V. Y. 2005, p. 65), que consolida la industria y el consumo a través de procesos descentralizadores y la búsqueda de los estados de una mejor financiación económica.

En el año 2000 entra al poder Vicente Fox Quesada, que permite la participación de las regiones en los procesos de planificación, los actores son los que lideran la toma de decisiones y seleccionan las mejores alternativas para su territorio, en ese sentido Ordaz, V. Y. (2005) determina una serie de logros que se refieren a:

- Los estados tienen voz y voto en el proceso de planeación
- Los estados se coordinan y gestionan proyectos identificados por ellos mismos
- Se detonó un proceso de planeación regional de los estados a la federación
- Existe una visión integral del desarrollo a largo plazo
- Se han identificado fuentes de financiamiento complementarias (fideicomisos estatales, Lotería Nacional, Banco Mundial, Sector Privado, Municipios).

Se empodera a la sociedad para que gobierne su territorio en nuevo marco de articulaciones sociedad, institución, organizaciones, sector público y privado, dando cabida a la autonomía regional donde todos son partícipes de la organización y desarrollo de sus territorios.

En cuanto a la planeación, siguió más bien de manera burocrática la práctica de presentar planes y programas respectivos, conforme lo marca la ley. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-

2006, y sus programas sectoriales derivados respondieron más bien a un requerimiento legal en lugar de un compromiso de cambio en las alternativas para acceder al desarrollo económico y social. Las novedades, en cuanto a los programas regionales, lo fueron el Plan Puebla-Panamá, que abarcaría al sur-sureste mexicano y se prolongaría por Centroamérica hasta Panamá y el Plan Escalera Náutica del Golfo de California, proyecto sobretodo turístico para esta última región; sin embargo, la insuficiencia del erario para financiar las inversiones respectivas hizo que fueran inoperables, ya que la participación del capital privado tampoco fue la esperada. (García, 2010, p. 118)

En el año 2007 se presenta el plan de Desarrollo Nacional “Poder Ejecutivo Federal”, con una vigencia hasta el 2012. En este plan establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables, se estructura en cinco ejes rectores:

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

Este plan asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a los habitantes de México tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones

futuras. Este plan nacional de desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la Administración del Felipe Calderón deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno que garantice el desarrollo social y económico.

Durante el año 2013 se presenta el plan de desarrollo nacional con vigencia hasta el 2018, este plan se elaboró bajo el liderazgo del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, observando en todo momento el cumplimiento del marco legal. La Constitución así como la Ley de Planeación establecen que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, para fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, y para que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar del pueblo mexicano.

El plan nacional de desarrollo considera que la tarea del desarrollo y del crecimiento corresponde a todos los actores, todos los sectores todas las personas del país. El desarrollo no es deber de un solo actor, ni siquiera de uno tan central como lo es el Estado. El crecimiento y el desarrollo surgen de abajo hacia arriba, cuando cada persona, cada empresa y cada actor de nuestra sociedad son capaces de lograr su mayor contribución. Así, el plan expone la ruta que el gobierno de la república se ha trazado para contribuir, de manera más eficaz, a que todos juntos podamos lograr que México alcance su máximo potencial. Para lograrlo anterior, se establecen como Metas Nacionales: un México en Paz, un México Incluyente, un México con educación de

calidad, un México próspero y un México con responsabilidad global. Asimismo, se presentan Estrategias transversales para democratizar la productividad, para alcanzar un gobierno cercano y moderno, y para tener una perspectiva de género en todos los programas de la administración pública federal, para ello dicho plan cuenta con unos objetivos estratégicos los cuales son según el Gobierno de la República (2014):

1. México en Paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población.
2. México Incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.
3. México con Educación de Calidad para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano.
4. México Próspero que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades.
5. México con Responsabilidad Global que sea una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad.

A continuación se presenta la tabla donde se destacan las principales características en el proceso de planificación en México durante el periodo 1960 – 2016.

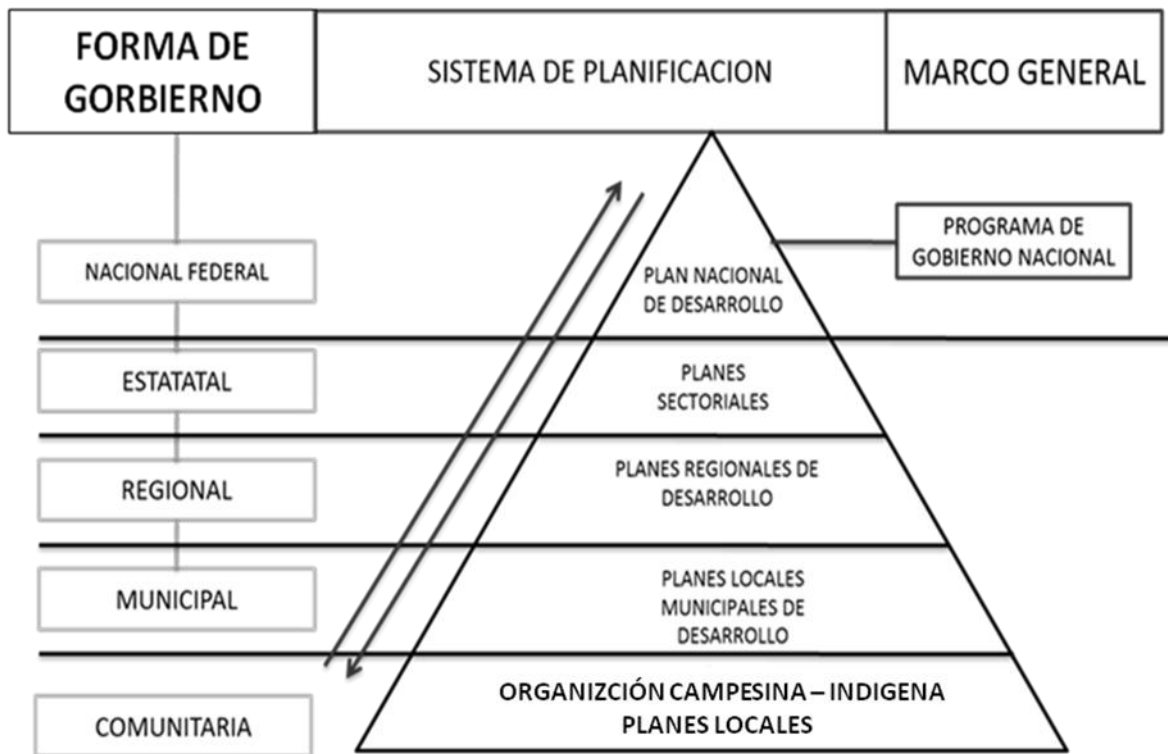
Tabla 35 Periodos y características de la planificación en México 1990 – 2016

PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (MEXICO)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Retomando el nuevo rumbo de la planificación	1990- 2000	<p>1988 – 1994 Se establece el nuevo gobierno para el nuevo sexenio, y el rumbo del país se direcciona con las condiciones que coloca el FMI y el BID, en medidas de planificación aparecen el libre mercado con la incorporación de políticas neoliberales, se firma un acuerdo comercial poderoso con las economías de América, denominado Tratado de Libre comercio de América del Norte (TLCAN – NAFTA en ingles) lo cual trajo consigo una reorganización total de los mercados nacionales y procesos de comercialización saliendo unos sectores beneficiados y otros perjudicados por la aplicación de estas medidas, acompañado a estos procesos el plan nacional de desarrollo que incorporaba programas sectoriales coordinado desde la Administración Pública Federal.</p> <p>1993 Se promulga la ley de asentamientos humanos y que incorporaría aspectos relativos al ordenamiento territorial urbano – regional.</p> <p>1994 – 2000 Se asume el nuevo gobierno para este periodo en medio de la crisis financiera cuyas repercusiones en el exterior fueron denominadas como el “efecto Tequila” para lo cual se tuvo que imponer ajustes drásticos para salir de esta crisis, el Plan Nacional de Desarrollo se direcciono a establecer mecanismos para frenar el creciente desequilibrio económico, social y territorial para lo cual se incorporaron programas sectoriales.</p> <p>Se destaca en este plan el programa nacional de desarrollo Urbano (1995 – 2000), que pretendo reorientar las migraciones hacia las grandes metrópolis apoyándose en el programa de la 100 ciudades, aparecen proyectos como México 2020, incorporando una política urbano – regional de largo plazo.</p>
	2000 - 2016	<p>2001 – 2006 se sigue en marcha sobre un nuevo plan nacional de desarrollo que ha determinado mas una parte burocrática que de cumplimiento al presentar planes y programas conforme a ley. (García, 2010).</p> <p>2007 – 2012 el gobierno de Felipe Calderón presenta su plan de Desarrollo a ejecutarse durante ese periodo, La elaboración de este Plan estuvo sustentada en gran medida en la perspectiva del futuro que queremos los mexicanos a la vuelta de 23 años, de acuerdo con lo establecido en el proyecto Visión México 2030.Los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo plasmados en este Plan han sido diseñados de manera congruente con las propuestas vertidas en el ejercicio de prospectiva. (Gobierno de México, 2007)</p> <p>2013 – 2018. En este Plan Nacional de Desarrollo convergen ideas y visiones, así como propuestas y líneas de acción para llevar a México a su máximo potencial. El Plan Nacional de Desarrollo es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y Presupuestación de toda la Administración Pública Federal; ha sido concebido como un canal de comunicación del Gobierno de la República, que transmite a toda la ciudadanía de una manera clara, concisa y medible la visión y estrategia de gobierno de la presente Administración.</p>

Fuente: Elaboración propia

En la figura 17 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Figura 17 Sistema de planificación en México



*Fuente: Elaboración propia*

## **PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA.**

La planificación en Colombia en sus inicios no se consideraba, ya que solo se establecían políticas económicas para manejar los mercados nacionales y una política macroeconómica que permitía al país generar exportaciones principalmente de productos agrícolas, es así como despertó el crecimiento del país de manera desigual, generando unas regiones más desarrolladas y otras poco o nada desarrolladas, la planificación en su establecimiento tuvo varios momentos



los cuales tratan de explicar su consolidación y a la vez sus tendencias, en las siguientes líneas hacemos una explicación de los procesos de surgimiento de la planificación como herramienta que ha generado desarrollo.

### **Inicios de la planificación en Colombia periodo 1930 – 1980**

El crecimiento del aparato estatal colombiano se inició en 1923, con una espiral de creación de entidades y dependencias en todos los niveles de la administración pública, que llegó a su punto máximo a finales de la década de 1980, cuando se inicia la reducción del tamaño del Estado, en un proceso involutivo que aún no culmina.

El Presidente Olaya Herrera promovió ante el legislador la expedición de la ley 23 de 1931, mediante la cual se creó el Consejo Nacional de la Economía, con la función general de solucionar el problema de la producción y del consumo global y otras de carácter especial, como establecer los aranceles de aduanas, regular los tratados de comercio, dictar normas sobre comercio exterior, etc. se crearon los consejos mixtos donde participaba el presidente con los distintos ministerios, gremios, sociedades y demás, concebido como un espacio de coordinación y generación de políticas económicas, se tomaron decisiones encaminadas a la reforma agraria (Vélez A. L. G. 2012)

La depresión de 1929 generó un impacto enorme en la economía colombiana y se prolongó por diez años más, dejando un panorama crítico para las economías latinoamericanas. En Colombia las instituciones fueron transformadas hacia 1923 con las reformas de la misión

Kemmerer, que trajo al país una organización bancaria y fiscal moderna. Hacia 1931, la crisis seguía haciendo estragos a nivel mundial: el comercio mundial se paralizó, la producción disminuía universalmente (Cárdenas P. J. 2013, p. 79) provocando caos, desconcierto y parálisis en los mercados nacionales e internacionales.

A través de la llegada En 1931 de Kemmerer a Colombia se propuso que “mediante la Ley 82 de 1931, modificando la Junta Directiva del Banco de la República, en la cual se incorporaron representantes de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y de las Cámaras de Comercio, y se formalizó la inclusión del Ministro de Hacienda” (Gozzi y Tapata, 2010, p. 4) determino la regulación a las divisas y la participación de organismo en la toma de decisiones monetarias, que permitían mejorar la balanzas comerciales.

Durante el año 1938 inicio del periodo presidencial de Eduardo Santos, quien nombró como Ministro de Hacienda a Carlos Lleras Restrepo, que promovió importantes iniciativas para el desarrollo del país; una de las primeras acciones fue la reforma del Consejo de la Economía Nacional, creado por la Ley 23 de 1931, y que según Lleras, no había producido los frutos esperados. La reforma se orientó a hacer operativo este cuerpo asesor, modificando las 25 funciones de la Secretaría para que se ocupara de actividades técnicas, del estudio de normas de carácter económico y arancelario y de la evaluación de la actividad económica extranjera.

En 1939 se sienten los coletazos de la Segunda Guerra Mundial, conflicto que afectó severamente nuestra economía, especialmente por los efectos que tuvo sobre las exportaciones de café, constituyéndose como uno de los elementos indispensables en la economía de las exportaciones de Colombia. Para el año de 1946 asumió el Gobierno Mariano Ospina Pérez, en

cuya administración se dieron algunos hechos importantes en el campo de la planificación, se crea el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, propuesta que sólo se concretó en 1958. En 1948 se creó el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, antecesor del INCORA, del INDERENA y de las corporaciones regionales de desarrollo, en las acciones de reforma agraria manejo de recursos naturales.

La reforma constitucional de 1945 estableció la obligación de elaborar y aprobar planes de fomento económico y social. El Gobierno Nacional, mediante el decreto 389 de 1952 creó el Consejo Nacional de Planeación, reglamentado con el decreto 999 de abril de 1953, con el cual se le asignaron a este cuerpo consultivo funciones detalladas en materia de asesoría planificadora para la dirección de la economía por parte del Estado. Este consejo, con responsabilidades técnicas y operativas, es el antecedente directo del Departamento Nacional de Planeación, establecido en 1958 en el Gobierno de Lleras Camargo. Las funciones que se le dieron al Consejo Nacional de Planificación Económica fueron entre otras, las de analizar la evolución de las variables macroeconómicas, estudiar y coordinar los proyectos de inversión pública, ser cuerpo consultor y asesor del Presidente de la República en materia económica y colaborar con la presentación de propuestas de financiación extranjera. (Acevedo, 2009, p. 293)

En 1951, en un estudio elaborado por la CEPAL para su cuarto período de sesiones, se insistió en la necesidad de modificar la estructura del comercio internacional y de promover una eficaz política de desarrollo, la cual debía ser fruto del esfuerzo propio. Se debía propender por la aceleración del ritmo de crecimiento, teniendo una mayor capitalización interna y más cuantiosas inversiones extranjeras, y haciendo uso del sistema impositivo para desalentar ciertos consumos,

conseguir un mejor aprovechamiento de la tierra y estimular la capitalización. A Colombia la misión llegó en marzo de 1954, en el marco de los acuerdos sobre técnicas de programación aprobados en las sesiones de la CEPAL en 1953 que dieron lugar a los estudios sobre análisis y proyecciones del desarrollo (Arévalo, 1997).

Para poner en ejecución las reformas planteadas por el presidente Lleras, el congreso aprobó la ley 19 de noviembre de 1958, mediante la cual se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- cuya secretaría ejecutiva se asignó al Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos, organismo creado por la misma ley. La creación de estos dos organismos fue fundamental para darle estabilidad y continuidad institucional al proceso planificador del país, ya que se dejaron atrás las misiones y grupos temporales de expertos que acompañaron los procesos de planeación desde 1923 y por otra parte, se empezó a contar con un organismo técnico de apoyo como lo es el Departamento Nacional de Planeación DNP.

La CEPAL se crea en 1948 determino la guía en planificación y desarrollo para los países latinoamericanos sin ser la excepción Colombia, Raúl Prebisch actúa como el experto más sobresaliente de la entidad en esta temática, para luego pasar a dirigir el centro de investigaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ILPES, lo cual permitió desarrollar los procesos de planificación económica y la incorporación social como herramienta para generar estabilidad y desarrollo en los países en vía de desarrollo, lo cual se le conoce como metodologías de planificación cepalinas, que fueron insertadas en la mayor parte de países latinoamericanos.

En Mayo de 1949 se decidió el envío de la Misión, a cargo del profesor Currie. Esta Misión fue conformada por expertos en los diferentes campos que se iban a tratar y procedentes de distintas instituciones, la integraban distintos expertos que determinaron un diagnóstico que sirviera de base al plan de desarrollo del país, centrándose en elementos como el manejo económico que debía darse para generar desarrollo a través de la utilización de los recursos que contenía la nación, identificar problemas y generar acciones; la misión llegó a identificar varios problemas que están frenando el desarrollo del país los cuales están relacionados con la población y la misma economía, al respecto López Garavito (1995) como lo cito Malagón M. P. y Pardo M. D. N. (2009), en donde determina que:

*Se presentarán en nuestro medio: pobreza, baja productividad, analfabetismo, insalubridad y como todos los documentos de planeación que se han propuesto, presentaba una estrategia o, mejor, un estilo de implementación de instrumentos económicos y políticos prioritarios para combatir los problemas estructurales persistentes en nuestro medio. Los expertos internacionales expresaron en el documento su impresión por la explotación antieconómica de la tierra cultivable que en Colombia se dedicaba a la ganadería extensiva, mientras en la cordillera, tierra de ladera de menores aptitudes, se efectuaba la siembra de productos esenciales. Asimismo la Misión no estuvo de acuerdo en que el país se embarcara en el establecimiento de una gran empresa siderúrgica como la propuesta por el gobierno para explotar el material ferroso del departamento de Boyacá en la zona de Paz del Río. [...] La huella que dejó el documento de esta Misión en la vida nacional fue la certeza que el país requería con urgencia crear la estructura administrativa estatal que permitiera cuantificar su actividad económica y el desenvolvimiento de factores diversos que requerían de organizaciones especializadas en encuestas y muestreos estadísticos. Asimismo se vio la necesidad de poseer especialistas nacionales en las técnicas de planificación y política económica. (p. 13 – 14).*

Esto da cuenta de la real situación que tenía Colombia para la época, lo que hacía necesario que se incorporaran herramientas de planificación para minimizar y enfrentar los problemas que estaban generando desequilibrio económico y atraso social.

En Colombia la incorporación de los conocimientos y apoyo intelectual de la CEPAL a partir de 1955 fueron un complemento a los aportes que se habían generado por el Banco Interamericano de Reconstrucción y desarrollo (BIRF), y los procesos que también se incorporaron a través de la intervención del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola CIDA, procesos que sirvieron de base para que el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo incorporara en su plan de gobierno estas metodologías, que mas tarde con gobiernos futuros se fueron disipando e incorporando mayores apegos a la economía de mercado.

Sin lugar a dudas, uno de los hechos más significativos para este periodo es la desaceleración en la tasa de crecimiento poblacional, lo cual implica un reformulación de las políticas de desarrollo para el planeamiento regional y urbano, este crecimiento determino según el Departamento Nacional de Planeación Colombia (1981) se pueden identificar dos etapas:

*La primera, desde los años cincuenta hasta mediados de los sesenta, período 1951-1964, con una tasa de crecimiento poblacional del 3.2%, se caracteriza por un descenso en los niveles de mortalidad, elevada y sostenida fecundidad, gran proporción de población dependiente y estructura de edades eminentemente joven. La segunda etapa abarca el período comprendido desde mediados de los años sesenta hasta el momento actual, caracterizada por bajos niveles de mortalidad, descenso en la tasa de fecundidad y apreciable concentración de la población en edad de trabajar. La tasa de crecimiento demográfico promedio se sitúa hoy alrededor del 2.0% para un total de población actual estimado en 25 millones de habitantes (p. 65 – 66)*

Generando cambios en los estilos de política de desarrollo del país, ya que hay mayor concentración en las cabeceras municipales y ciudades principales obligando a tomar decisiones sobre el comportamiento económico, la producción, las necesidades sociales y un proyecto de país inserto en los nuevos esquemas económicos internacionales.

Para el año 1954 se ordena un nuevo estudio de la situación del país, lo que implica hacer un diagnóstico de las regiones, para ello se aplican métodos estadísticos de recolección de información y así determinar cuál es la tendencia de producción y mercado en el país, aprovechando los recursos de la nación y otra parte direccionada a las averiguar las problemáticas sociales.

*A instancias de Álvaro Ortiz Lozano, director ejecutivo del Comité Nacional de Planeación (CNP), el presidente de la República pidió al Centro de Investigación Economía y de Humanismo, instituto francés, que aplicara sus métodos de análisis en Colombia para determinar las potencialidades y la mejor forma de aprovechamiento de los recursos nacionales. En particular, el Estado quería conocer el nivel de vida de la población para establecer las necesidades de consumo y dotación; contar con un estudio de diagnóstico y perspectivas de la situación económica del país para adelantar una planeación racional; y determinar las necesidades educativas. (Presidencia de la República, 1958, como lo cito Arévalo, 1997, p.12)*

Aparece así la Misión dirigida por el presbítero Louis Joseph Lebret (Misión Lebret), quien con un grupo de expertos realizaron el estudio junto al Departamento Nacional de Planeación, esta misión genera un documento de diagnóstico del país, de las realidades sociales y económicas, del potencial en recursos naturales, recursos físicos, industriales, agrícolas y pecuarios, elementos que hasta la época estaban poco aprovechados, aunque la información recogida fue un indicador de capacidades o valoración de recursos, se trató de integrar elementos sociales como necesidades de la población, esta misión no fue un plan, se realizó como una diagnóstico del país, para la toma de decisiones en el gobierno y que de ahí parta el plan.

Cuatro años más tarde en 1958 Genera la Misión de la CEPAL también como una búsqueda de información y diagnóstico del país, que pretendía determinar el potencial del país en cuestión de recursos, se centro en el sector externo las exportaciones y a determinar las necesidades de la población, se considero como una radiografía de los problemas que estaban sucintando la descompensación del situado fiscal y de inflación, por ello según las Naciones Unidas (1959) determina que el estudio realizado por la CEPAL en 1958 determino que:

*El gobierno colombiano hizo notables esfuerzos por estabilizar la situación monetaria interna, saldar las deudas comerciales pendientes desde el régimen político anterior y corregir algunas de las deficiencias de su sistema cambiario. Por otro lado, se inició una política de fomento de las exportaciones y de producción de aquellas materias primas que actualmente se importan. Junto con las medidas anteriores, todo ello podrá resultar en la recuperación de la economía colombiana. La política seguida en el sector monetario y fiscal ha logrado aminorar el ritmo de la inflación, pero dadas las dificultades de importación de materias primas y bienes de capital, se ha traducido al parecer en una merma de las actividades económicas, a juzgar por los pocos índices disponibles. La falta de datos actuales acerca de la producción y de otros elementos importantes como las inversiones no permite una apreciación cabal de los resultados obtenidos en 1958 por la economía colombiana. (p. 123)*

El estudio detecto que había falacias en la economía colombiana y que era necesario reactivar procesos económicos derivados de las exportaciones y la producción interna, manteniendo un gasto público estable y direccionado hacia una política social en las regiones.

Durante 1961, se presenta el “Plan General de Desarrollo Económico y Social”, con el cual se afirmaba la importancia del ejercicio de la planeación aplicada a los países democráticos según los parámetros establecidos por el gobierno Norteamericano, “lo que debería ser diferente a la desarrollada por los países totalitarios, donde se reflejaba la división de ideologías que acompañaban el orden internacional, entre capitalistas y socialistas, y claro está, que Colombia



caminaba por la senda del capitalismo, como se comprobaba por las misiones enviadas por organismos de derecha y apoyadas por los Estados Unidos”. (Acevedo, 2009, p. 297), la planeación se considero una herramienta primordial en la activación de las economías manejadas por los capitales privados y de manejo para los Estados donde se maneja lo público.

Este proceso determino los incentivos para la reactivación económica y que debían estar sujetos a impulsar un plan de desarrollo económico buscando potenciar la industria, el comercio interno y externo, posibilitar el empleo, desarrollo y bienestar social, el plan de desarrollo determino metas globales y sectoriales. De esta forma, se iniciaba, nacionalmente la incorporación de un proceso de planificación derivado de la incursión en la política sectorial, que debía evitar improvisaciones y deseos políticos y más bien estar apoyado en la situación real del país y de sus niveles territoriales aplicando procesos de planificación regional, departamental, metropolitana y municipal.

En el año de 1966 – 1970 se presenta el gobierno de Lleras Restrepo que tuvo como objetivo activar las exportaciones, incorporación de entidades gubernamentales, presento la reforma constitucional de 1968, incorporando el plan de desarrollo denominado Planes y Programas de Desarrollo, este plan incorporo la temática de desarrollo regional, activación de sectores industrial, infraestructural, vial, producción a nivel nacional, los lineamientos que maneja son la tecnificación para el progreso de Colombia, el saneamiento de la administración pública, la organización de las finanzas, el estímulo a la inversión de capital extranjero, (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1969).

Durante el cuatrienio 1969-1972, la planificación regional constituye un elemento importante para elevar el desarrollo del país buscando el desarrollo económico un el bienestar social de los territorios colombianos. El plan determina que puede haber una concentración en las migraciones campo – ciudad, donde se mira la posibilidad de centros de desarrollo como la ciudades capitales y establecerlas en unidades de desarrollo productivo, ya que concentran mayor población, mas de 200000 habitantes, considerando que ciudades como Bogotá, Medellín; Cali, tendrían esa posibilidad, “Aparece por primera vez en forma explícita un diagnóstico de la situación regional y de los marcados desequilibrios internos, los cuales, a juicio del plan, tienen sus raíces en el anárquico proceso migratorio, en la desordenada configuración de la organización del espacio urbano y en la gran concentración que empieza a manifestarse en los cuatro grandes centros urbanos”, (Departamento Nacional de Planeación Colombia – DNP, 1981).

Este plan nación también tuvo la influencia de compromisos adquiridos derivados de la reunión denominada Alianza para el progreso realizada en Punta del Este (Paraguay), cuestión que influyo en el desarrollo de los países. El plan siguió los lineamientos derivados del asesoramiento técnico de entidades como la CEPAL y la ONU, presentando recomendaciones como:

*El plan hace recomendaciones acerca de mayores esfuerzos para obtener la ayuda externa, así como también la elevación del nivel impositivo (impuestos), que influiría sobre el aspecto redistributivo del ingreso nacional. Este plan confirma que en la promulgación de los planes de desarrollo para Colombia no se ha tenido en cuenta las prioridades nacionales, sino que en su determinación han influido y actuado factores externos de significación al interior de la economía; en efecto, en la Reunión de Punta del Este que sirvió de marco a la intervención de Estados Unidos en los países latinoamericanos, se promulgó una política de ayuda externa como*

*respuesta al proceso revolucionario cubano y a la implantación del socialismo en Latinoamérica. Asimismo, se busca llevar a cabo una serie de reformas estructurales que permitan suavizar problemas de índole social al interior de los países latinoamericanos, un ejemplo de esta actitud reformista fue la reforma agraria (Zornoza B. J.; Arroyave A. S; Rodríguez N. et al., 2004, p. 185).*

En este periodo sigue la fase de sustitución de importaciones, crece el a un promedio cercano 6,8% entre 1968 y 1975, hay expansión de la agricultura comercial y comienzan a crecer y expandirse centros urbanos, las manufacturas se concentran en las ciudades, comenzando a diferenciarse una ciudades de otras más que todo las del centro del país, convirtiéndose en polos de desarrollo, la nueva orientación de la política económica genera activación y mejora en los mercados y el comercio, permitiendo entrar en la era de la exportación y la diversificación para que pueda competir en los mercados internacionales (DNP, 1981)

Para 1970 bajo el gobierno de Misael Pastrana Borrero se creó el Plan “las Cuatro Estrategias” 1970 – 1974, partiendo de una nueva política de desarrollo, bajo las recomendaciones expuestas por Lauchin Currie en su Operación Colombia donde formuló las ciudades en crecimiento, se especializan en la industria de la construcción, proceso que necesita mano de obra no calificada y procedente del campo del sector rural, lo cual motiva la generación de empleo, estimula el crecimiento de la producción industrial y agrícola (Moncayo, 2002)

El plan “Las Cuatro Estrategias” desarrollo varios procesos de la actividad económica pero tenía el ideal de generar migraciones campo – ciudad, lo cual para la época se estaba presentado ya que el sector agrícola y los problemas con la propiedad de tierras estaba en aumento, lo cual genero desplazamientos forzados, “realmente no constituyó un plan que

formulara políticas explícitas de desarrollo regional. Sin embargo su diagnóstico, estrategias instrumentos, se dirigieron en buena parte a atacar los problemas que se presentaban en las áreas urbanas como consecuencia del proceso migratorio” (DNP, 1981, p. 71), abordando el problema nuevamente de la reforma agraria.

Para 1974 se realiza el plan “Para Cerrar la Brecha” 1974-1978 bajo la administración de López Michelsen, este plan se enfatiza en una política de desarrollo regional y urbano que como eje el crecimiento de las ciudades a través de la construcción y adoptó como eje central de su gobierno, la reducción de la brecha entre el sector urbano-industrial y el sector rural-agrario, enfocadas a la desconcentración industrial, la descentralización administrativa y el impulso a las ciudades intermedias (DNP, 1975).

En este plan fue diseñado por el Departamento Nacional de planeación y proponía una reforma financiera para que el plan pudiera funcionar, lo denomino plan de estabilización de precios para ello:

*Se realizaron la reforma financiera, la reforma tributaria y una reordenación del gasto público. Posteriormente, en su calidad de organismo encargado de preparar los estudios de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación inició los estudios pertinentes con el fin de ejecutar el diseño de un esquema de desarrollo que conciliara los objetivos de promover el crecimiento económico y la equidad social. El esquema propuesto pretendía no solo recabar la atención a las clases menos favorables, sino también lograr un enfoque global de todos los problemas del país. En la ejecución del Plan, el Estado desarrollaría su acción mediante planes sectoriales y multisectoriales que pretendían, por un lado, suplirlas deficiencias existentes en nutrición y en los servicios básicos de salud y educación y, por otro, armonizar los procesos de migración y desarrollo regional, por medio de un crecimiento urbano*

*planeado y una eficiente política de descentralización* (Acevedo, 2009, p. 301)

Teniendo en cuenta lo anterior el plan se direccionó al plan alimentario y nutrición, a crear programas de desarrollo rural integrado, infraestructura para el campo, crédito asistencia y servicios sociales.

El “Plan de Integración Nacional” liderado por la administración del presidente Julio César Turbay Ayala en el periodo 1978-1982, cuyo objetivo buscaba el desarrollo económico y social del país, teniendo en cuenta la descentralización económica y la autonomía territorial, los transporte, las comunicaciones, el sector energético y minero, la agricultura y las problemáticas sociales.

Se integro a entidades como el Consejo Nacional de Descentralización, las Corporaciones autónomas regionales y el Fondo Financiero de Desarrollo urbano, que permitiesen agilizar los procesos e integrar las acciones hacia las poblaciones. El objetivo general del plan busca progresos en la infraestructura económica y social, buscaba potenciar polos de desarrollo en cada una de las regiones del territorio nacional, acompañado por estrategias de inversión social, vías de comunicación y fortalecer gradualmente la descentralización, basado en un desarrollo equitativo equilibrado y global (DNP, 1979). Los objetivos que se manejan en este plan son:

- La descentralización económica y la autonomía regional
- El desarrollo del transporte y de los medios de comunicación
- El desarrollo del sector energético y minero

- el desarrollo de una nueva estrategia social.

Este plan indicaba prever los procesos por los cuales hay desajustes macroeconómicos y el acelerado proceso de migraciones a ciudades principales, haciendo una caracterización de las áreas potenciales para la producción, determinando regiones económicas de potencial productivo articulado al desarrollo nacional, sectorial y urbano, a partir del estudio según el DNP (1981) se integraron los siguientes instrumentos:

- a) “El fortalecimiento de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, en su función planificadora y en su papel de organismo de control, preservación, manejo y desarrollo de los recursos naturales.
- b) La preparación de Planes Viales Regionales Integrados a la red vial nacional, en tal forma que se garantice no sólo la accesibilidad a todas las áreas del interior de los mismos, sino su integración con los grandes centros del país.
- e) El impulso a los programas agroindustriales y de comercialización en tal forma que se mejoren los procesos productivos regionales y su integración al mercado nacional.
- d) El mantenimiento de las normas sobre control en la localización de nuevas empresas extranjeras en las Áreas Metropolitanas de Bogotá, Medellín y Cali.
- e) El fortalecimiento de la inversión pública y del crédito de fomento en centros urbanos intermedios que ofrezcan ventajas comparativas para la localización del empleo.
- f) El adelanto de programas de inversión de carácter binacional en las áreas de frontera, que abran mayores oportunidades dentro de la política de integración y tengan un impacto en el desarrollo de su región” (p.73)

La aplicación de modelos de planificación se enfatizó en modelos Keynesianos y los neoclásicos desde el periodo del 50 al 80 derivado de políticas económicas, de mercado y producción, “en este lapso dos tipos de enfoques contrapuestos dominaron el panorama: los de corte keynesiano que pusieron en cuestión el carácter automático de los mecanismos correctores del mercado y, por tanto, planteaban la necesidad de una intervención externa; y los neoclásicos que al suponer la perfecta movilidad de los factores, predicen un movimiento espontáneo de igualación a largo plazo de las tasas de crecimiento entre las distintas economías” (Moncayo, 2004, p. 54).

En la tabla 36 se puede identificar las principales características en tema de planificación que marcaron el periodo 1930 – 1980 para Colombia.

Tabla 36 Periodos y características de la planificación en Colombia 1930 – 1980

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (COLOMBIA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Inicios de la planificación en Latinoamérica</b>	<b>1930 - 1940</b>	<p>1930 Es un periodo crucial a raíz de la posguerra derivada de la segunda guerra mundial 1939 - 1945 donde a raíz de la crisis económica internacional, los países suramericanos para esta época debían agilizar sus mercados, producción e interrelación comercial, es aquí donde nace el surgimiento de las formas de intervención exterior, la planificación económica se coloca de manifiesto y es una forma de intervenir en los países y primera instancia sobre la producción y luego sobre la explotación de recursos.</p> <p>Se presenta una profunda recesión económica por la caída del PIB 1930 – 1931.</p> <p>1923 Se presenta en el País la Misión Kemmerer la cual perseguía una “política de cooperación y no de litigio con el capital extranjero”, su propósito era reformar el sistema financiero y fiscal del país. Influyo en la creación de bancos, administración y recaudo de rentas nacionales.</p> <p>1930 Vuelve a haber una segunda intervención de la Misión Kemmerer, la cual genero 17 proyectos de Ley de los cuales solo 7 se convirtieron en leyes de la república estaban relacionados con el recaudo y los procesos del fisco nacional y las actividades exportadoras que has ese entonces se habían realizado. Esto llevo a una inestabilidad económica en el país que propicio que se renovara</p>

		<p>constantemente la deuda externa del país ya que los métodos económicos de producción y mercado resultaron inestables los cuales no generaron los recursos necesarios.</p> <p>En 1935 se suspende el servicio de la deuda de largo plazo debido a esta inestabilidad. (Arévalo H. 1997)</p>
	<b>1940 - 1950</b>	<p>1940 A raíz del desbalance en la economía nacional se coloca en marcha la institucionalización de los organismos de asesoría y coordinación gubernamental del exterior para el gobierno colombiano los cuales influyen en políticas económicas y manejo del situado fiscal del país, a la vez sirvió de soporte institucional y técnico para la creación de entidades relacionadas con la planificación del país estos organismos fueron El consejo Nacional de economía, Junta económica de defensa nacional, comité de expertos financieros, comité de desarrollo económico y el consejo nacional de planificación.</p> <p>1945 Se introdujo en la Constitución el concepto de la planeación, al determinar que el Congreso fijaría “los planes y programas a que deben someterse el fomento de la economía nacional y los planes y programas de todas las obras públicas” (Ocampo J., 1987).</p>
	<b>1950 - 1960</b>	<p>1950 Es la década donde se institucionaliza la planificación en Colombia. Para esta época interviene en las políticas del gobierno colombiano la misión Currie que promulgaba en la realización de un programa coherente y global de desarrollo orientado a elevar la calidad de vida de la población, el diagnóstico realizado por la Misión se destacó el bajo nivel de vida de la población, reflejado en la falta de una buena calidad de vida deficiencias en salud, educación, servicios básicos, vivienda, con el atenuante que estaba asociado a la baja productividad del país y a la redistribución de los fondos internos, se previó en determinar programas que incrementen las actividades productivas en los distintos sectores. Para hacer prácticas las recomendaciones de la Misión se conformó en Comité de Desarrollo Económico viabilizado por medio del decreto 2838 del 1 de septiembre de 1950.</p> <p>1954 Se presenta en Colombia la Misión de la CEPAL, que pretendían hacer estudios sobre análisis y proyecciones de desarrollo, lo cual se había previsto en conferencias en Caracas Venezuela a principios del Año 1954 y en Brasil en la IV reunión del Consejo Internacional Económico y social y el estudio económico de la CEPAL liderados por Raúl Prebisch, donde se concebía liberar a Latinoamérica del atraso económico a través de una política de desarrollo eficiente.</p> <p>1955 Se presenta la Misión Le Bret que hace un diagnóstico sobre el nivel de vida de la población, las necesidades de la población, potencialidades y posibilidades fiscales del país, potencialidades y posibilidades financieras, desarrollo armonizado, problema educativo. (Arévalo H. 1997)</p> <p>1958 se consolida la creación del Departamento Administrativo de planeación y servicios técnicos. Para este año y con el concurso de la CEPAL se elaboran los programas de desarrollo (Ocampo J., 1987).</p>
	<b>1960 -1970</b>	<p>1961 Se presenta el Plan General de Desarrollo Económico y Social, para el periodo 1961 – 1970 (Consejo nacional de política económica y planeación, 1961), con el concurso de la CEPAL a principio de este año se elabora el plan decenal de desarrollo (1960 – 1970) y el Plan Cuatrienal de Inversiones, para este mismo periodo se publica el estudio denominado “Operación Colombia” de Lauchlin Currie.</p> <p>El influjo externo continuó en los años sesenta con dos misiones de Servicio de Asesoría para el Desarrollo de la Universidad de Harvard, la segunda de las</p>



		<p>cuales, a fines de aquella década, coincidió con un lapso excepcionalmente favorable para el desarrollo de la planeación, en el cual el Departamento Nacional de Planeación se convirtió en un organismo competente con la participación cada vez más amplia de técnicos nacionales. (Ocampo J., 1987).</p>
	<p><b>1970 - 1980</b></p>	<p>1969 – 1972 Se puso en marcha los “Planes y Programas de Desarrollo” (DNP, 1969). Su propósito era implementar desarrollo hacia los sectores educación, salud, justicia, Vivienda, sector agropecuario, industria, electrificación, Transporte, servicios básicos, recursos naturales, turismo.</p> <p>1970 Los planes de desarrollo se promueven y asimilan a las gobernaciones de cada uno de los periodos de gobierno, en este periodo se coloca en marcha el Plan de Desarrollo de las Cuatro estrategias 1970 – 1974, Sus programas se basaron en impulsar los sectores “construcción y exportaciones, señalando y colocando de base estrategias complementarias el incremento de la productividad agrícola y el mejoramiento del situado fiscal (DNP, 1971).</p> <p>1975 Se realiza el “Plan para Cerrar la Brecha”, se parte del principio de acercar la disparidad entre ricos y pobres, se basa en el crecimiento de la economía a través del empleo, crecimiento de la producción, creación de políticas de gobierno en el sector agrario, exportaciones, en relación con el desarrollo regional y urbano. Descentralización industrial, desarrollo minero. (DNP, 1975).</p> <p>1979 se presento el Plan de Integración Nacional (1979 _ 1982), su énfasis se centraba n la articulación territorial, económica y social, referenciando políticas macroeconómicas y presentando políticas sectoriales, se implementa el proceso de autonomía regional (DNP, 1979).</p>

*Fuente: Elaboración propia.*

### **Crisis de la planificación en Colombia periodo 1980 – 1990**

La década del ochenta del siglo XX de da inicio con la presentación del Plan “Cambio con Equidad”, de la Administración Betancur durante el periodo 1982-1986, “el desarrollo regional continuó siendo una prioridad, esta vez bajo el título de Ordenamiento del Cambio Social. La característica de este periodo se centra por el proceso de descentralización que absorbió toda su política en el campo nacional, con una prolija expedición de leyes y decretos en el orden administrativo y de la planificación” (Manrique y Marín, 1987, como se cito en Acevedo V. J. 2009, p. 302), Se pretendía consolidar el ahorro, proteger la industria, el empleo, la inversión privada y fomentar la producción, hace un acercamiento a las zonas en conflicto guerrillero y priorizo el proceso de desarrollo comunitario.

Durante el periodo 1986 – 1990 que corresponde a la Presidencia de Virgilio Barco Vargas se enfatizó en la descentralización, repercutió en la adopción de funciones hacia los entes territoriales (los Municipios), dándole más libertad en el manejo de recursos percibidos por impuestos y aportes Ley 43 de 1987 y Ley 10 de 1990, sus objetivos generales plantearon la reactivación económica, consolidación del desarrollo económico y ordenamiento del cambio social. El plan de la Administración Barco “Plan de Economía Social” se articulaba en las siguientes propuestas:

- Reactivación económica, en el cual se incluía un crecimiento con estabilidad, consolidar la moneda (el peso), generar crédito para la producción, impulsar el sector vivienda, generar protección al trabajo y a la industria nacional.
- Consolidación del desarrollo a través del aumento del ahorro público, generar entrada de capital extranjero divisas, incentivar la capitalización empresarial, fortalecer el sector agropecuario, generar nuevos ejes de expansión industrial.
- Ordenamiento del cambio social a través del mejoramiento de la vida urbana, promoción del bienestar campesino, desarrollo regional equitativo, participación comunitaria, propiciar la identidad cultural.
- Generar una política agropecuaria, política industrial, política de vivienda, carreteras, telecomunicaciones, aeropuertos, turismo, minería, petróleo, gas carbón, energía eléctrica, (DNP, 1987).

La inversión pública se hace a partir de la integración de entidades como la Corporación Financiera Territorial (FINDETER) y los fondos regionales de inversión, bajo la dirección del

departamento nacional de planeación se enfatizo y desarrollo proyectos enfocados a una economía solidaria donde se buscaba la dualidad crecimiento económico y bienestar, para favorecer a los grupos más vulnerables del país, se incorporaron propuestas dirigidas a la reforma agraria, urbana, tributaria y política. Que permitan el desarrollo de programas y proyectos para ser aplicados a las regiones. (Acevedo, 2009, p. 304-305)

En la tabla 37 se puede identificar las principales características en tema de planificación que marcaron el periodo 1980 – 1990 para Colombia.

Tabla 37 Periodos y características de la planificación en Colombia 1980 – 1990

PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (COLOMBIA)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Crisis de la planificación	1980 - 1990	<p>1983 se presenta el Plan Cambio con Equidad para ser desarrollado en el periodo 1983 – 1986. Se fundamento principalmente en la reactivación económica, consolidación del desarrollo, ordenamiento del cambio social, en lo que comprende a la política productiva se concentro en los sectores agropecuario, vivienda, minería, infraestructura, turismo, política comercial exterior e interior, política social, (DNP, 1983).</p> <p>1987 se presenta el Plan de Economía Social 1986 – 1990, estaba enmarcado en programas sectoriales de desarrollo social, crecimiento económico, políticas macroeconómicas, política de infraestructura, servicios básicos y minería, (DNP, 1987).</p>

Fuente: Elaboración propia.

### **Retomando el Rumbo de la planificación en Colombia periodo 1990 – 2016**

En la década de los noventa, se presenta el gobierno de Cesar Gaviria 1990-1994, basó su estrategia de Gobierno en un modelo económico de apertura, que tenía estaba anclado a las pretensiones del Consenso de Washington que se traducía al libre mercado, para lo cual Colombia no estaba preparada y en la reforma política del Estado Colombiano. Para esta época

se reformo la Constitución nacional generando cambios en la administración del país y dando viabilidad a la descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

Se presenta el Plan nacional de desarrollo económico y social denominado la Revolución Pacífica, plan de desarrollo que se construyo en momentos de grandes cambios para el país, como lo fue la nueva constitución de 1991, hechos relevantes como la incorporación de nuevos partidos políticos y movimientos sociales generaron nuevas ideologías políticas, se afianza el modelo económico neoliberal.

Los objetivos del plan se formulan con una visión de largo plazo, las estrategias de desarrollo para promover la equidad y el desarrollo económico se focaliza en cuatro sectores: ampliación del capital humano, la construcción de infraestructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica, tecnológica y la implementación de procesos ambientales.

*Dentro de esta perspectiva, la administración Gaviria fortaleció las transferencias fiscales a través del Situado Fiscal modificado, del Fondo de Regalías y del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales; se implementó la elección popular de gobernadores departamentales; se le asignaron a los municipios funciones de planificación del desarrollo económico, social y ambiental, y de provisión de servicios públicos y sociales en su territorio. Además, se descentralizó sectorialmente el agua potable, educación y salud. Se creó el Sistema Nacional del Medio Ambiente en forma descentralizada; se reglamentaron los espacios de participación política: plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa popular legislativa, cabildos abiertos, voto programático y veedurías y la participación ciudadana en los procesos de planeación. De igual modo, se creó el Sistema Nacional de Planeación, conformado por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (Acevedo, 2009, p. 305)*

Los ejes estratégicos del plan estaban direccionados a fortalecer las capacidades y aprovechar las oportunidades a partir de programas económicos, regionales y sociales, descentralización y apertura de nuevos mercados.

Finalizando administración Gaviria, en el año 1994 sucede la presidencia el también Liberal Ernesto Samper, quien gobernó el país durante el periodo 1994-1998, y presento el Plan de desarrollo Nacional “El Salto Social”, plan que reintrodujo el concepto de políticas sectoriales activas. Este plan estaba sustentado en los siguientes ejes (DNP, 1995):

- Crear un modelo alternativo de desarrollo
- Generación de empleo
- Inversión social
- Mejoramiento educativo
- Salud
- Revolución del Agua
- Ventajas para la inversión del sector privado
- Generar una reforma tributaria
- pacto social y cultura.

El Salto Social se planteo los siguientes objetivos de desarrollo del país:

- “Lograr que la política social juegue un papel protagónico en el desarrollo nacional.
- Consolidar al Estado como orientador del desarrollo.

- Lograr mayores niveles de equidad.
- Impulsar una política de empleo por medio de instrumentos macroeconómicos, la pequeña propiedad y la capacitación laboral.
- Alcanzar un crecimiento de la economía entre 5.2 y un 5.7 y de un 3.7 por ciento del ingreso per cápita en el período del plan.
- En política ambiental promover una nueva cultura del desarrollo.
- Formar un nuevo ciudadano colombiano en lo productivo, en lo social, en lo político, en los derechos humanos, en el respeto a la naturaleza.
- Integrar los objetivos económicos, sociales y ambientales.
- Impulsar el empleo productivo y la educación.
- Luchar contra la inflación. “(Arias, 2005, p.31)

Bajo la administración de Samper se genera la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997), dio como resultado la aplicación obligatoria de los instrumentos de planificación territorial como son los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial.

Para el periodo 1998 se presenta el Plan de desarrollo Nacional “Cambio para Construir la Paz” de la Administración Pastrana 1998-2002, este plan se formulo los siguientes objetivos; alcanzar crecimiento sostenible con cohesión social y paz, reducir el desempleo, contribuir a la generación de una cultura de paz, promover social y económicamente a la población, y Mejorar la eficiencia y equidad en la asignación de los recursos públicos (DNP, 1999). El Plan de se realiza dentro del contexto social donde determina que la violencia es el propiciador del anti

desarrollo, se manifiesta en la baja participación de la ciudadanía y la falta de oportunidades para la realización personal, según Acevedo (2009), el Plan identifica cuatro problemas esenciales que debía atender la política macroeconómica del país encaminando esfuerzos a minimizar el grave desequilibrio del país; determinar la reducción del crecimiento del país en los últimos años, determinar porque hay un creciente desempleo en el país, falta de oferta de trabajo.

El objetivo general que persigue este plan es generar una acción inmediata y ambiciosa que ubique de nuevo al país sobre una senda de crecimiento sostenible con cohesión social, partiendo de ello se determinan unas líneas estratégicas que determinan promover la producción de riqueza y la reducción significativa de las tasas de desempleo; ofrecer incentivos para la promoción social y económica de la población e igualdad de condiciones para la expansión de las oportunidades sociales y de las capacidades que la población necesita para aprovecharlas libremente; contribuir a la generación de una cultura de paz y mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos (DNP, 1999, p. 38)

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”. El Plan de Desarrollo de cuatrienio presentado por el gobierno del Presidente Uribe a consideración del Congreso y adoptado mediante Ley 812 del 26 de junio de 2003, busca promover un Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de sus fines sociales; un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria.

*Este plan trazo sus objetivos en la seguridad democrática, requisito básico para el cumplimiento de los otros objetivos. Medios para alcanzar el objetivo: control del territorio nacional, combate a las drogas, fortalecimiento de la justicia, desarrollo de zonas comprimidas, protección de los derechos humanos, fortalecimiento de la convivencia y los valores. El crecimiento económico sostenible y generación de empleo como medios, se establecen la vivienda y la construcción, explotación de hidrocarburos, transportes, servicios públicos, ciencia y tecnología, sostenibilidad ambiental, política comercial, la Equidad social, como medios se señalan: la revolución educativa, seguridad social, economía solidaria, micro, pequeña y mediana industria, prevención de riesgos naturales, fortalecimiento de grupos étnicos, apoyo a la mujer, apoyo al deporte finalmente una Eficiencia y transformación del Estado, Como medios se señalan: control de las finanzas públicas, la corrupción, la ineficiencia, reforma de la administración, ordenamiento territorial y descentralización (Arias, 2005, p. 33)*

Los objetivos se enmarcan en cuatro puntos Brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social, incrementar la eficiencia y la equidad del estado, es así que la administración del mandatario Uribe que se prolongó hasta el año 2010, (DNP, 2003).

En el 2006 el Dr. Uribe Vélez se presenta nuevamente como candidato presidencial y gana las elecciones para el periodo 2006– 2010 Presenta su Plan de Desarrollo “Estado Comunitario” que es una continuación del anterior, su eje de aplicación a la seguridad democrática integrada a los procesos de apertura económica, se enfatiza en generar las “condiciones necesarias para que una concepción amplia de desarrollo complemente al crecimiento. Aquí, el Estado se convierte en veedor de la equidad social, asegurándose de que los beneficios del crecimiento irrigen a toda la población. En síntesis, el Estado se convierte en promotor de crecimiento económico, defensor del medio ambiente y garante de la cohesión social y la equidad” (Acevedo, 2009, p. 307).



*Este Plan reconoce que tanto los mercados como el Estado tienen deficiencias en y que ambos deben ser mejorados. Así, no ve un debate entre más Estado una visión estatista de la sociedad o más mercados una visión neoliberal de la sociedad. El problema que este Plan enfrenta es proveer tanto un mejor Estado como unos mejores mercados. Un Estado sostenible, tanto por eficiencia en su gestión como por aprobación popular, es una síntesis que se distancia por igual de un burocratismo anacrónico y del dogma del desmantelamiento de lo estatal. En este Plan se sostiene que el sector privado tiene un papel central en el crecimiento. En particular, se argumenta que la tarea de generación de riqueza es fundamentalmente una responsabilidad del sector privado. El Plan reconoce que hay dos tipos de interacciones entre los individuos: (1) las destinadas a promover intereses privados, y (2) las destinadas a promover intereses colectivos. En general, es mejor que las interacciones del primer tipo sean coordinadas por los mercados, aunque el Estado bien puede tener una participación muy importante en ellas, por ejemplo a través de la definición del marco normativo que las regula, o por medio de una actividad de promoción. Las segundas, por su parte, requieren una participación activa del Estado. (DNP, 2007, p.7)*

El plan gira sobre cinco principios fundamentales la seguridad democrática; respeto a las libertades públicas, construcción de cohesión social, transparencia y respeto a la independencia de las instituciones del Estado siendo inherentes a todo el plan de desarrollo, aunque se continúa con el proceso de manejo derivado de la seguridad democrática incrementando el pie de fuerza militar y recortando gastos sociales, se privatizan algunas empresas publicas y se determina una política de austeridad económica.

Para el cuatrienio 2010 – 2014, se presenta el Plan Nacional de Desarrollo llamado “Prosperidad para Todos”, tiene los siguientes estratégicos crecimiento sostenido y una estrategia de igualdad de oportunidades, cuyos objetivos se dirigen a consolidar la prosperidad democrática, Establecer una Convergencia y desarrollo Regional, promover un Crecimiento sostenible y competitivo, Generar Igualdad de oportunidades para la prosperidad social y Consolidar el camino hacia la paz (DNP, 2011).

El plan de desarrollo se enmarca dentro de las posibilidades que se le debe dar a la población sobre el bienestar y algo importante surgido en el gobierno es el proceso de paz, lo cual aboco sus esfuerzos a alcanzar ese objetivo, pero dejando de lado elementos relacionados a la población provocando descontento social e iniquidad social, como lo afirma Gómez H. J. (2011) determinando que:

*Uno de los grandes retos que enfrentará el país está relacionado con la equidad. En este tema, Colombia presenta un gran atraso e históricamente ha tenido uno de los peores índices de distribución de riqueza de América Latina y del mundo. Esta situación no sólo es resultado de un ineficiente diseño de la política, sino también de una profunda inequidad regional. Por un lado, se tienen unas regiones muy ricas, y por el otro, regiones muy pobres que crecen lentamente y que están quedando rezagadas frente a las demás de forma permanente. También se ha identificado que el mercado laboral se encuentra profundamente segmentado en dos grupos: un segmento formal en el que se encuentran algunos privilegiados que disfrutan de todos los beneficios otorgados por la ley, y un sector informal en el que se encuentra el 58% de los colombianos que trabajan. Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra que si bien el modelo de desarrollo ha permitido un crecimiento importante en las últimas décadas, éste no está llegando a todos los ciudadanos por igual. Dicho esto, es claro que el reto es lograr que las políticas públicas involucren a todas las personas y desencadenen procesos de desarrollo en todos los rincones de la patria.(p. 9).*

La formulación de sus objetivos no queda clara aunque se mira la expectativa de crecimiento por lo tanto “el país será uno de los más competitivos de América Latina, basado en una economía exportadora de alto valor agregado, que incentive la inversión, el empleo formal y la calidad de vida. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo no es claro en el planteamiento de planes concretos de corto y mediano plazo que faciliten la consecución de esta visión de largo plazo” (Córdoba, 2011, p. 21).

El gobierno de Juan Manuel Santos es reelegido con el propósito de culminar el conflicto social y armado que ha vivido el país por más de cincuenta años, es así que en el año 2014 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 titulado “Todos por un nuevo país, paz, equidad y educación”. Según el DNP (2014), está sustentado en tres objetivos y lineamientos generales los cuales son:

- Fortalecer el proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación.
- Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información.
- Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades.

Bajo estos tres objetivos se sustentan cinco estrategias “transversales” que aportan a los tres pilares de la paz, la equidad y la educación; son ellas:

1. Competitividad e infraestructura estratégicas.
2. Movilidad social.
3. Transformación del campo.
4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz.
5. Buen gobierno.

Para ello propone una prospectiva enfocada a La paz, la equidad y la educación las cuales conforman un círculo virtuoso. Una sociedad en paz puede focalizar sus esfuerzos en el cierre de brechas y puede invertir recursos en mejorar la cobertura y calidad de su sistema educativo, lo que permite potenciar la sociedad hacia el desarrollo. Una sociedad equitativa en donde todos los habitantes gozan de los mismos derechos y oportunidades donde hay una convivencia pacífica bajo unas condiciones de beneficio social. Finalmente, una sociedad educada cuenta con profesionales calificados que generan desarrollo al país, mejorando sus oportunidades y condiciones de empleo, en si se vuelven creadores de empleo, oportunidades, mejorando sus niveles de ingreso.

El propósito del plan es generar articulación entre regiones, departamentos y municipios, con centros primados y capitales del país, pensado desde la perspectiva participativa de actores sociales, públicos, privados, pensando en la potencialidad de la región y el territorio, pensando en la articulación que debe haber entre la política de desarrollo nacional con la política de desarrollo territorial, para cada una de las regiones del país. A cada región corresponde un eje articulador del desarrollo, ellos son:

- 1) Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema;
- 2) Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes;
- 3) Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente y Bogotá D. C.;
- 4) Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental;
- 5) Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos;

- 6) El Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental.

Implementar y articular el ordenamiento integral del territorio, que permita generar los usos adecuados y posibles en beneficio de la población, incluyendo procesos de gestión y manejo ambiental tanto de zonas rurales como urbanas. Buscando la equidad social, el crecimiento económico y el mantenimiento de los recursos naturales.

En la tabla 38 se observan las principales características de la planificación en Colombia durante el periodo 1990 -2016

Tabla 38 Periodos y características de la planificación en Colombia 1990 – 2016

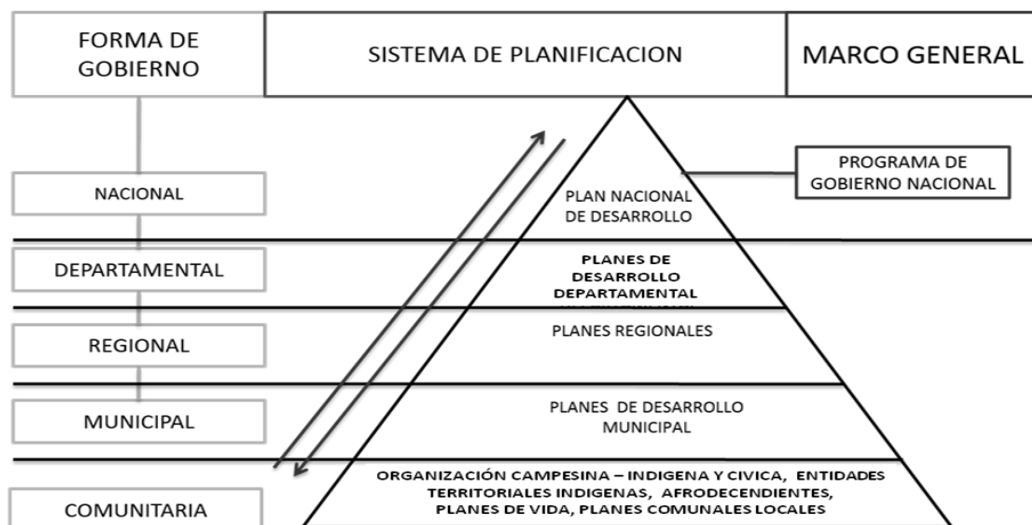
<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (COLOMBIA)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Retomando el nuevo rumbo de la planificación</b>	<b>1990- 2000</b>	<p>1990 se comienza un nuevo proceso al implementarse el tratado de libre comercio, el cual genera ventajas y desventajas para los diversos sectores productivos en Colombia, los paquetes neoliberales comienzan a generar los primeros rezagos, incrementándose la pobreza y la violencia.</p> <p>Para el periodo 1990 – 1994 se implementa el plan de desarrollo denominado La Revolución Pacífica, se enfatiza en reformas estructurales que inciden en los procesos de apertura económica hacia el exterior, se enfatiza en el desarrollo económico del país, reformas estructurales, se determina el actuar en los sectores infraestructura social e infraestructura física, ciencia y tecnología, medio ambiente, se prevé ajuste institucional y descentralización, implementación de políticas macroeconómicas.</p> <p>1994 se presenta el plan nacional de desarrollo denominado “El salto social” para el periodo 1994 - 1998, se fundamenta en la estrategia macroeconómica, competitividad para la internacionalización, algunos sectores como infraestructura, política educativa y empleo (DNP, 1995).</p>
	<b>2000 – 2016</b>	<p>1998 se presenta el plan nacional de desarrollo “Cambio para Construir la Paz” 1998 – 2002, se enfatiza en el conflicto social, el desempeño económico, ajuste macroeconómico, estado participativo, reconstitución del tejido social, exportaciones. (DNP, 1999).</p> <p>2002, se presenta el plan “Hacia un Estado Comunitario” 2002- 2006, el plan se</p>

		<p>basa en la seguridad democrática donde se enfatiza en el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, propone impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, Implementar la transparencia y eficiencia del estado, implementación macroeconómica, (DNP, 2003).</p> <p>2006 Se formula el plan nacional de Desarrollo, Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006 – 2010. Es continuación de la política de gobierno anterior basado en la seguridad democrática, también se tienen en cuenta programas de reducción de la pobreza, consideraciones macroeconómicas, desarrollo sostenible. (DNP, 2007).</p> <p>2010 Se presenta el Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para Todos, Mas empleo, Menos pobreza y más seguridad, su programan enfatizan en crecimiento sostenible y competitividad, igualdad de oportunidades para la prosperidad social, competitividad y crecimiento de la productividad (DNP, 2011).</p> <p>2015 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo Paz, Equidad y Educación, una continuación del gobierno anterior que enfatiza su modelo de desarrollo en la inversión extranjera a través de la explotación de los recursos naturales con las llamadas locomotoras para el desarrollo</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

En la figura 18 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Figura 18 Sistema de planificación en Colombia



Fuente: Elaboración propia

## **PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN PERÚ.**

Al igual que todos los países la planificación nace como una herramienta añadida a la política económica, en este sentido la programación económica y la política indicativa generaban la dirección de los procesos de desarrollo en el país, procesos que se vieron afectados por el comportamiento de la economía mundial y no permitieron la consolidación de tan importante herramienta metodológica como lo es la planificación, la evolución fue tardía y se presento como un medio a las crisis internas del país derivado de un estancamiento en su política comercial y que más tarde se traslado a lo sectorial y estratégico participativo donde se involucra lo social.

En el siguiente apartado queremos desarrollar un poco más los procesos de planificación en el Perú determinando sus principales características, objetivos y principios que se desarrollan en los planes.

### **Inicios de Planificación en Perú periodo 1930 – 1980**

En 1932 el Gobierno del Perú suspendió el libre funcionamiento del patrón oro, para liberar al país de la crisis. “Con esta medida Perú no hizo otra cosa que lo que había hecho ya antes toda una serie de naciones que se habían encontrado en la misma situación; pero en un punto no siguió el ejemplo de la mayoría de ellas: el Gobierno del Perú no considero necesario establecer un control de cambios” CEPAL (1954, p. 3), quedando adjudicado a la libre fluctuación económica.

*La estabilización del sol en relación con el dólar a mediados de 1940, se efectuó en el mismo momento en que comenzó a desarrollarse un marcado movimiento inflacionista, causado en parte por factores externos, especialmente por la intensa alza de los precios de los artículos de importación, como también, y muy particularmente, por factores internos, en forma de una violenta de expansión monetaria. En los 5 años de guerra, entre fines de 1939 y fines de 1945, aumentaron las emisiones del Banco Central de 168 a 736 millones de soles. Del incremento de 568 millones de soles, 465 corresponden a créditos concedidos al Tesoro Público, destinados, principalmente, a financiar gastos de defensa y de fomento económico. (CEPAL, 1954, p. 5)*

Para 1947 se elabora el Plan Piloto de la Gran Lima a través de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU), cuyos estudios fueran aprobados por el Consejo Nacional de Urbanismo. “Asimismo, se aprueban los trazados del Plan Arterial (vial) incluyendo: la prolongación de la Av. Tacna y Abancay, la circunvalación por el malecón del río Rímac, prolongación del desvío de la Panamericana Sur desde Altocongo hasta la Carretera Central y Panamericana Norte por el costado derecho del río Rímac hasta el Puente del Ejercito (hoy Vía de Evitamiento), además de una vía entre Lima y Callao por el terraplén del muro de defensa del río Rímac”. (Oviedo, 2011, p. 1)

La planificación en Perú así como los demás países esta unidad al tratado de la Alianza para el Progreso, creada por J.F. Kennedy como reacción a la revolución Castrista en 1959. En 1961 la carta de Punta del Este recomienda la formulación de planes decenales, la modernización de la industria, la reforma agraria y otras medidas que serían prerrequisito para que los países de la región recibieran ayuda económica de los Estados Unidos. En 1961 se creó el Instituto de Planeamiento de Lima – IPL, entidad que realiza estudios sobre urbanismo y desarrollo de ciudades a largo plazo.



Los organismos se comienzan a consolidar en el país y permiten crear centros e institutos especializados, “el Instituto de Planeamiento de Lima fue creado bajo los auspicios de la OEA para operar dentro de la Universidad Nacional de Ingeniería en Lima sobre la base académica y administrativa del Instituto de Urbanismo de la UNI. Bajo el apoyo de todos los miembros de la Organización de los Estados Americanos, (Ramos Victoria, s.f. p. 1) como parte de la colaboración que se prestaba para reorganizar la regiones e implementar procesos de planificación.

El 19 de octubre de 1962 se promulga el Decreto Ley 14220 que da nacimiento al Sistema Nacional de Planificación (SNP) integrado por:

- El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CNDES),
- El Instituto Nacional de Planificación (INP),
- Oficinas Sectoriales de Planificación (OSP) y
- Oficinas Regionales de Planificación (ORP).

La filosofía y práctica del proceso revolucionario iniciado en el Perú en octubre de 1968, determinaron la superación del concepto de desarrollo definido como "crecimiento económico" y aún como "progreso social". Se inserta un nuevo monto para mirar la planificación como un elemento de desarrollo en otros ámbitos.

Los procesos de planificación sientan sus bases a través de nuevos gobiernos los cuales permiten establecer un nuevo diseño en la política de desarrollo para el país. “El desarrollo

adquiere entonces una nueva dimensión y se entiende como un proceso gradual de transformaciones estructurales en lo económico, social, político y cultural” (CEPAL, 1978, p. 3), permitiendo incorporar nuevos parámetros del desarrollo social orientada a generar cambios estructurales en beneficio de la sociedad, toma fuerza la concepción de bienestar y estado benefactor, como elemento que se articulan y proveen un verdadero desarrollo al país, es así como la planificación como disciplina de gestión comienza a ser practica y un instrumento que permite generar beneficios económicos y sociales dentro de las estructuras gubernamentales.

En el proceso de incorporación de la planificación al sistema gubernamental de Perú, en un inicio tuvo sus dificultades, a medida que se adquiriría mayor experiencia se fueron solucionando y se traslado de ser una planificación económica a integrar procesos sociales como un nuevo método de solucionar la problemáticas sucedidas en el país y así potencial los sectores que permitirían estabilizar y generar crecimiento, para ello se parte de una planificación social que incluya todos estos procesos y que descubra como se pueden aplacar los males del subdesarrollo, que implican desequilibrio, desigualdad, inequidad, asociado a unas relaciones de poder, dominio y conflictividad.

Es así que la planificación social debía de trascender a solamente prestar servicios asistencialistas como la prestación de servicios sociales como lo son salud, alimentación, educación, vivienda, seguridad social, transportes y la dinámica poblacional y centrarse en aspectos que generen desarrollo políticas económicas redistribución de la riqueza, la tierra y el poder, desarrollando acciones que tiendan a optimizar los recursos disponibles que demanda la población.

*El concepto de Planificación Social no podía dejar de involucrar los aspectos estructurales de la sociedad peruana, y entre ellos, por cierto, los económicos y políticos. De hecho, ninguna transformación social de envergadura podría hacerse sin afectar la estructura económica y el sistema de poder. De ahí la importancia del carácter multidimensional e integral de la planificación peruana y su utilización como instrumento de transformación de la realidad. Ello ha permitido redefinir y situar correctamente el rol de la Planificación Social, ubicando los aspectos sociales dentro del contexto estructural de les da origen y enmarca el gobierno Revolucionario con el fin de redistribuir la propiedad, el ingreso y el poder político en beneficio de las mayorías campesinas, representa, fuera de toda duda, la principal medida de transformación sustantiva de la estructura tradicional de la sociedad peruana. (CEPAL, 1978, p. 4)*

Hay que destacar que en Perú para la década del 60 todavía contamos con una población que depende en gran parte del sector agrario correspondiendo a un 46% generando un 15 % del producto interno nacional. Perú tenía sentada su base productiva en lo agrícola para la exportación de azúcar y algodón, el uso y ocupación del suelo estaba centrado en el latifundio y el minifundio, lo cual determinaba que había más tierra en los latifundistas, mientras los minifundios entraban en pobreza. Al respecto la CEPAL (1978) determina que desde una perspectiva social y política, la realidad del agro presentaba un agudo contraste entre una minoría terrateniente, rica y poderosa y el 2% de los propietarios agrarios poseía el 90% de la tierra laborable y un vastísimo sector de campesinos pauperizado y marginado, con un nivel de vida que para muchos era literalmente infrahumano.

*Sin duda alguna el ascenso del grupo militar al poder en octubre de 1968 produjo un entusiasmo considerable entre muchos peruanos, especialmente entre los jóvenes profesionales y militares. Esto no significa que en los esfuerzos realizados en materia de planificación regional se hayan ignorado las experiencias previas a partir de 1964, año en que Belaúnde es electo Presidente. Un número considerable de las políticas socioeconómicas del régimen de Belaúnde estuvo ligado estrechamente al problema regional del Perú: la Ley de la Reforma Agraria en 1964 obedeció a un esfuerzo de integración a la vida nacional, especialmente a la población del altiplano, la región de la Sierra; y una preocupación similar orientó los proyectos de construcción de la carretera*

*marginal de la selva a lo largo de la cordillera oriental de los Andes. Esta preocupación giraba en torno al problema de integración espacial, problema que hasta la fecha no ha sido satisfactoriamente resuelto. (Hilhorst, 1979, p. 24)*

La reforma agraria propuso cambios notorios principalmente en la desconcentración de la propiedad, donde haya una equidad en la distribución y uso de la tierra algo que integra algo más justo e incluyente para la sociedad campesina. “Por un lado, se trataba de eliminar una de las bases de la dominación social, económica y política de los grupos tradicionales de poder, transfiriendo la propiedad de un minoritario grupo social o un vasto sector de la sociedad peruana, como es el campesinado. Por otro lado, y complementariamente, se buscaba mejorar los niveles de producción y productividad del sector agropecuario” (CEPAL, 1978, p. 5-6) garantizando la estabilidad agraria económica del país.

En 1969 se crea el Ministerio de Vivienda y Construcción MVC se encargaría de la planificación urbana a nivel nacional, esta entidad del estado se convierte en el ente rector en los asuntos de vivienda, desarrollo urbano, y la construcción de infraestructura que beneficie a la población de los sectores urbanos, direcciona sus estrategias a las grandes y medianas ciudades.

En el año de 1968 un mes después del ascenso de los militares al poder, el Instituto Nacional de Planificación (INP) publicó un documento que contenía las estrategias gubernamentales para el desarrollo nacional a largo plazo, estrategias sugeridas por la CEPAL a los países latinoamericanos. LA CEPAL influyo en todos los países del continente según los requerimientos de la economía de los grandes mercados y estatales del gobierno norteamericano, determinando la incorporación de la estrategia integral del desarrollo, que determino la

interacción con los gobiernos de los países latinoamericanos, estableciendo la realidades nacionales de los países en el nivel de las regiones.

Según INP (1968) siendo citado por Hilhorst (1979), Para 1968 se presenta un plan de desarrollo del nuevo Gobierno Revolucionario el cual integraba tres objetivos generales y quince complementarios, siendo los siguientes:

- a) Integrar la población nacional con el fin de lograr el pleno aprovechamiento de los recursos humanos como la potencialidad básica del país;
- b) Mejorar sustancialmente la distribución de un ingreso por persona no menor al doble del nivel actual (1968)
- c) Dinamizar la contribución del sector externo a la política nacional de desarrollo, reduciendo las condiciones actuales de dependencia y vulnerabilidad externa que presenta la economía

Con los anteriores objetivos se intentaba reducir el desempleo y dar viabilidad a la producción, a las exportaciones y generar bienestar.

Estos objetivos a mediano plazo se plasmaban en quince objetivos genéricos, de los cuales los primeros cinco eran:

1. Participación efectiva de las mayorías nacionales en las decisiones básicas del país mediante su organización en instituciones intermedias tales como gremios, cooperativas, etc.;

2. Aceleración y conclusión de transferencia de la propiedad rural en todo el país, dentro del proceso de reforma agraria;
3. Incremento sustancial del nivel de salud del poblador peruano que posibilite el pleno desarrollo de sus capacidades físicas y mentales;
4. Provisión de servicios sociales a los grupos marginados, en particular a los de zonas rurales y del interior, reorientando para ello el gasto público que se destina a estos servicios;
5. Transformación integral del sistema educativo propiciando una educación para el cambio estructural de la sociedad, para el desarrollo y el trabajo.

En el plan del periodo 1971 - 1975 estaba direccionado a potenciar la industria y la minería, para ello era necesario que se creen programas de desarrollo particulares direccionados a la infraestructura, para lo cual se necesitaba construir una red de carreteras, ferrocarriles, puertos, centrales de generación eléctrica y centros urbanos. “Como consecuencia, las zonas inmediatas a estos centros de producción se constituirán en verdaderos focos de desarrollo regional. Esto exige una acción coordinada de los diferentes ministerios y empresas públicas, que evite estrangulamientos, permita la difusión de beneficios y proporcione un atractivo para la inversión privada. Por lo expuesto, cobra gran importancia, en este mediano plazo, la planificación regional”, Hilhorst (1979).

El pensamiento del gobierno de la época era incorporar la empresa privada dentro del proceso de desarrollo generando mercados de importaciones y aprovechamiento de la inversión privada, lo cual tendría efecto sobre los polos de crecimiento del país (Industria, Minería), para lograr estos propósitos se intervendría los gastos públicos, situado fiscal, incentivar el ahorro,

capitalización sobre la base de la inversión extranjera. También se reactivarían los mercados extranjeros y de importación haciendo funcional el sector industrial haciendo eficientes los puertos costeros, el instituto Nacional de planificación implementaría este proceso a través de las oficinas de planeación sectorial de cada uno de los ministerios y estas con las oficinas regionales de planificación.

Para la mitad de la década del 70 se desencadenan una serie de desequilibrios sociales y políticos lo que lleva a un difícil momento en el manejo de la economía del país “En 1975 la revolución peruana se enfrentaba a problemas graves, la oposición entre bandos políticos, la economía nacional entraba a un período de crisis, se iniciaba una disminución de las exportaciones en tanto que las importaciones aumentaban, la balanza de pagos mostraba un alto déficit, la tasa de crecimiento del PIB con resultados negativos, que se había sostenido en un 5,5% anual durante el período 1971 – 1975”. (Hillhorst, 1979, p. 29)

En 1975 se inicia una nueva etapa con la salida del Presidente Velasco y el ascenso al poder del General Morales Bermúdez se abren las puertas a intereses financieros extranjeros resultado de las políticas de inversión y nacionalización, obligando a que se reabra en campo del sector exportador se reactive la producción y se paga más énfasis en la minería y la industria. Para financiar estos procesos se endeuda al estado con nuevos préstamos, la inestabilidad se refleja en la devaluación del sol lo cual perjudica a la canasta familiar de los peruanos su poder adquisitivo y la disminución en el salario.

La orientación así tomada por la Planificación Social se ha visto reafirmada a lo largo de todo el Proceso Revolucionario y, más concretamente, a principios del presente año, con la elaboración del Proyecto del Plan de Gobierno para el período 1977-1980, Plan Túpac Amaru, determino los lineamientos políticos y de dirección del país, el cual planteaba unos objetivos y metas consolidados el sueño de inclusión social, se constituyo en un plan político para la defensa de una ideología.

*Dicho Plan otorga especial consideración a los aspectos sociales del desarrollo, persiguiendo la consolidación, con los indispensables reajustes que la experiencia aconseja, las reformas estructurales emprendidas por el Gobierno Revolucionario con el fin de corregir los ya referidos aspectos medulares de la problemática social peruana. Así, en su enunciado más general, el Plan Túpac Amaru tiene por finalidad "consolidar el Proceso Revolucionario, evitando que derive hacia el estatismo comunista y que, por reacción, retroceda a formas ya superadas del capitalismo pre-revolucionario; completar y reajustar las reformas estructurales, de manera de lograr un avance tal que haga irreversible la marcha del Proceso hacia la consecución de su objetivo final que es la Democracia Social de Participación Plena. (CEPAL, 1978, p. 5)*

La reforma agraria es uno de los procesos que reclama la población, proceso que se determina como similar al resto de países latinos, donde se reclama el derecho a la propiedad equitativamente. Lo mismo sucede en el tejido urbano donde se reclama mayor atención hacia la población más vulnerable incorporando una política económica y social bajo los planes de desarrollo regulando los demás sectores de la economía y de la sociedad, apareciendo como proceso fundamental la participación de la sociedad a través de la concertación de las propuestas del plan. A continuación en la tabla 39 se pueden observar las principales características del proceso de planificación en Perú durante el periodo de 1930 – 1980.



Tabla 39 Periodos y características de la planificación en Perú 1930 – 1980

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PERÚ)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Inicios de la planificación en Latinoamérica</b>	<b>1930 - 1940</b>	1930, Hay poca o nula planificación, con la crisis mundial de 1929, provoco la caída de las exportaciones y de los ingresos fiscales. (Contreras C. 2012, 46).
	<b>1940 - 1950</b>	1947 Se crea la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo ONPU.
	<b>1950 - 1960</b>	1950 – 1960 se crean los primeros planes direccionados a las ciudades regidos bajo el manejo de la ONPU.
	<b>1960 -1970</b>	1961 Se crea el instituto de Planeamiento de Lima IPL, se generan los parámetros base para el desarrollo de las ciudades a Largo Plazo.  1961 Carta punta del este, se presenta como un elemento direccionador de la Planificación del Desarrollo.  1962 se crea el sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y el Instituto Nacional de Planificación (INP), derivado del apoyo técnico que había dado la CEPAL, tenía a su cargo promover la metas de desarrollo formular planes a corto, mediano y largo plazo, determinar lineamientos para las oficinas sectoriales y regionales (Sánchez F, 2003).  1969 se crea el ministerio de Vivienda y construcción que estaba direccionado hacia la planificación urbana a nivel nacional. (Lazarte, J. 2011)
	<b>1970 - 1980</b>	1971 El INP elabora el plan de desarrollo para el periodo 1971 – 1975, durante el gobierno militar presidido por el general Juan Velasco, que incluía una estrategia de desarrollo de largo plazo y planes de tipo anual.  1976 se produce una crisis económica que afecto el sistema de planificación y los procesos direccionados hacia el sector público. (Leiva L. 2010, 147; 2012, 20), se implementa una política de polos de crecimiento.  1977 Se presentaba una recesión económica por la crisis económica mundial la cual había provocado una disminución en la demanda de exportaciones.  1979 En el artículo 111 de la constitución de 1979 se incorporo el decreto legislativo que crea la Ley de organización y funciones del sistema Nacional de Planificación, la cual se promulgo el 15 de junio de 1981, se elimina el consejo nacional de desarrollo económico y social (Sánchez F. 2003, 34).

*Fuente: Elaboración propia.*

### **Crisis de la planificación en Perú periodo 1980 – 1990**

Desde 1980, se incorporan a la política procesos económicos direccionados desde entes extranjeros , los cuales no conocían la real situación del país, la solución a problemas se dio de manera poco acertada y direccionada a mantener relaciones de mercado, dejando a un lado situaciones como el empleo y el bienestar del pueblo peruano, se realizaron varias devaluaciones del sol para estabilizar el situado fiscal y el servicio de la deuda adquirido, todo esto derivo en un

bajo poder adquisitivo de los peruanos para comprar sus productos básicos de primera necesidad, baja en salarios y recortes en servicios públicos, la economía del Perú entra en estado de dolarización, encareciendo mas los productos.

Durante una primera etapa, en 1980 - 1982, del gobierno de Belaúnde. Determino una política aperturista a la inversión extranjera y de préstamos para solventar el gasto público y pagar convenios adquiridos, hay una liberación de aranceles y desprotección del sector industrial. Se comienza a propiciar una política neoliberal que involucra el comercio exterior.

*En el periodo 1983-1985 restableció el equilibrio externo a costa de una fuerte recesión y de la aceleración de las presiones inflacionarias. También se modificaron los precios relativos, en favor de las empresas estatales, y se elevó la tasa de cambio real, para alentar las exportaciones. Es importante también subrayar que la política de ajuste generó un deterioro significativo en la distribución del ingreso, conllevando la compresión de las remuneraciones, cuya participación en el ingreso nacional descendió del 39.4% en 1983 al 31.8% en 1985, mientras que las utilidades de las empresas incrementaron su participación del 29.9% al 38.7% del ingreso nacional en ese mismo período. En el contexto de la severa recesión imperante en 1983-1985 se agravó el desempleo y el subempleo, acumulándose así un conjunto de reivindicaciones, que ejercerían una significativa influencia en el gobierno aprista. De esta forma, a mediados de 1985 el gobierno de Belaúnde concluye dejando como herencia una economía que ha superado coyunturalmente su desequilibrio externo y fiscal, a costa de una profunda recesión y de un fuerte crecimiento de la inflación. Al mismo tiempo, el aparato productivo dispone de una importante capacidad instalada no utilizada y de considerables reservas de divisas. Sin embargo, desde 1984 se han acumulado importantes retrasos en el servicio de la deuda externa, que apuntan a la necesidad de una negociación global con los acreedores externos. (Portocarrero, 1989, p. 107)*

En estos años se generan desequilibrios que deterioran la calidad de vida de los habitantes, lo cual obligo a los gobiernos a hacer profundos cambios, aunque los resultados

fueron vagos y no ganaron soluciones a la problemática existente, la aplicación de una “política ortodoxa en el período 1980 - 1985 para ajustar la economía no fue exitosa en términos del logro de los objetivos propuestos, a la vez que se caracterizó por un elevado costo social, el cual se reflejó en el deterioro de los niveles de vida de la población” (CEPAL 1986, p. 12), política que no fue funcional a los hechos que se estaban desarrollando, generando inconsistencias y pauperizando mas a la población peruana.

En el periodo 1985 – 1990 la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), adoptó desde sus inicios una política económica que permitiese la reactivación del comercio interno y de mercados a corto plazo, a partir del desajuste arancelario, para que reactive las exportaciones y se genere un crecimiento el producto interno bruto de 6 % anua, medidas que no resulto efectiva, proceso que desencadeno una política de estabilización económica. Se adoptaron medidas como incremento de remuneraciones y del empleo, reducción de impuestos y congelamiento de precios, mantenimiento de una tasa de cambio estable, control de precios, reducción de intereses y limitación de pagos a la deuda externa, incremento de demanda interna, para poder reactivar la economía y generar estabilidad económica (Portocarrero, 1989).

A fines de 1986 se crea un plan de mediano plazo, el plan estaba direccionado a estabilizar la economía del país ya que comenzaron a mostrarse los primeros síntomas de las dificultades económicas generadas por la política expansionista adoptada. Se presentó una clara tendencia al desequilibrio externo impulsado por el incremento sustancial de las importaciones derivado de la reactivación y de la reducción del tipo de cambio real, que coincidió con un descenso de las exportaciones generado fundamentalmente por el deterioro de los términos del

intercambio. Llega al Gobierno Alan García e implementar un plan de emergencia de corto plazo que estaba direccionado a estabilizar los precios, las tasa de cambio y tarifas públicas, fue una acción derivada del fondo monetario internacional, que se relacionada con los programas ortodoxos que debían manejar los países con economías débiles y en desequilibrio.

*“Los grandes sacrificados de esta heterodoxia serían el propio Estado y las empresas estatales, pues los precios de sus servicios iban a ser reducidos y congelados. Pero luego vendría la reactivación que haría posible recuperar sus ingresos. La lógica de la heterodoxia parecía perfecta, pero tenía un eslabón crítico: la inversión privada. Alan apostaba que los empresarios iban a responder a sus mayores ventas necesariamente con un tipo de inversión productiva y no especulativa, (Reyna C., 2000, p.34).*

En efecto la política económica y de desarrollo derivada a la defensa del consumo mediante la estabilización de los precios desde el Estado: salarios, tipo de cambio, combustibles, tasas de interés bancario, tarifas de agua, electricidad y teléfono, medicamentos, materiales de construcción y alimentos esenciales. Algunos de estos precios fueron rebajados (intereses bancarios, medicamentos y materiales de construcción) y congelación de precios, esperaba que se mantuviera y que siguiera el apoyo de la banca y la industria, procesos que a través de los años se fue diluyendo. Sin embargo, las medidas adoptadas en la segunda mitad de 1988 no han podido enfrentar la crisis económica, llevando a un aumento en la inflación lo cual genero mas medidas de ajuste que en la situación presente los privados ya no estaban convencidos de que esta política era tan favorable. El PIB desciende aproximadamente en un 8% afectando a la industria y a la minería, abocada en una problemática social.

La década de los años ochenta del siglo XX constituye el período de crisis más grave que se ha registrado en el Perú desde la gran depresión de los años de 1930. Derivado de una serie de crisis y mal manejo de las balanzas económicas del gobierno, unido a una falta de planificación ordenada y coherente con el desarrollo del país, para este periodo se pueden asociar este procesos de recesión e inestabilidad a tres los factores centrales que explican las graves dificultades Económicas de la década de 1980: el shock externo, el estancamiento del sector exportador y la inestabilidad e incoherencia de la política económica” (Portocarrero, 1989 p. 114), agregaría la falta de planificación direccionada a mejorar el desarrollo del país. A continuación en la tabla 40 se pueden observar las principales características del proceso de planificación en Perú durante el periodo de 1930 – 1980.

Tabla 40 Periodos y características de la planificación en Perú 1930 – 1980

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PERÚ)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Crisis de la planificación</b>	<b>1980 - 1990</b>	<p>1980 decrecimiento de los procesos de planificación asociado a la crisis económica.</p> <p>El INP crea el área de planificación regional y tratando temas referidos al desarrollo del territorio.</p> <p>1985 – 1990 periodo del gobierno de Alan García, en cuestiones relacionadas a la planificación el INP incorporo profesionales calificados</p> <p>Se dividió la dirección de planificación económica creándose la dirección de planificación de la producción en base a la unidad de planificación intersectorial.</p> <p>Se formulo el plan de mediano plazo para el periodo 1986 – 1990 y se trabajo con económicos.</p> <p>1988 Se presenta una crisis económica lo que implico un ajuste al sistema financiero en el país ya que se presento una hiperinflación que afecto la economía del país, lo cual llevo a que se tomaran medidas drásticas respecto al presupuesto fiscal y las partidas aplicadas hacia lo público. (Leiva L. 2010)</p>

*Fuente: Elaboración propia.*

## **Retomando el rumbo de la planificación en Perú 1990 – 2016**

Para esta época se puede destacar determina un bajo apoyo a la economía interna y un alto proteccionismo a la inversión y mercado extranjero lo que determina uno de los cambios rotundos en las políticas de estado, el desarrollo se direcciona a proteger las economías extranjeras a partir de la liberación comercial, esto se enmarca en que las funciones del estado están direccionadas a orientar el desarrollo, estimular la creación de riqueza garantizar la libertad de trabajo y de empresa, y vigilar las normas para la competencia y la protección al consumidor, regidos bajo la Constitución de 1993 manteniendo el concepto de economía social del Estado (Azpur, 2011).

Se avanza en el sentido de organizar el territorio dándole mayor autonomía de manejo eso da pie para que desde el gobierno se establezca la descentralización donde los territorios tengan mayor libertad de manejo de sus recursos, encaminados a generar desarrollo territorial y bienestar social para las comunidades al respecto Azpur (2011) determina que:

*En el año 2002 se aprobó la reforma constitucional (Ley 27680) que modificó íntegramente el capítulo sobre descentralización con la finalidad de hacer viable el reinicio del proceso. La descentralización se definió como una forma de organización democrática y una política permanente y obligatoria del Estado, cuyo objetivo es el desarrollo integral del país y la mejora de los servicios a la ciudadanía. Asimismo, como un proceso gradual, en el que la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales debía realizarse por etapas y en forma progresiva. Se establecieron tres niveles de gobierno: el nacional, con jurisdicción sobre todo el territorio de la república; el regional, con jurisdicción sobre los actuales departamentos, que debían integrarse progresivamente para conformar regiones; y el local, con jurisdicción sobre las provincias y distritos, y constituido por las municipalidades. (p. 12 – 13)*

Proceso que influyó en la planificación territorial generando un nuevo elemento la planificación del desarrollo territorial propiciando mayores competencias a los municipios para que direccionen su gasto a desarrollo socioeconómico, adicionando el componente sociedad desde la óptica participativa proceso que llevo a implementar planes de desarrollo concertados con la sociedad civil. Los gobiernos locales asumieron responsabilidades en la planificación de zonas rurales y urbanas, generando políticas de desarrollo articuladas con las políticas nacionales.

*La reforma restableció la planificación en los niveles sub-nacionales de gobierno e incorporó la participación ciudadana en la planificación del desarrollo y en la gestión pública. Los instrumentos definidos para ello fueron los planes concertados de desarrollo regional y local, los presupuestos de los gobiernos sub-nacionales y la rendición anual de cuentas sobre el cumplimiento del plan y el presupuesto. Asimismo, se determinó la participación de representantes de la sociedad civil en los consejos de coordinación regional o local como órganos consultivos y de coordinación de sus respectivos niveles de gobierno (Azpur, 2011, p. 7)*

Se crean una serie de figuras normativas para el apoyo a los procesos de planificación las cuales tenían el objetivo de dar mayor apoyo a la autonomía institucional y la participación de la comunidad aparece la Ley orgánica de los Gobiernos Regionales, ley orgánica de municipalidades, ley de demarcación y organización territorial, lineamientos de política para el ordenamiento territorial, reglamento de zonificación ecológica económica, todos estos elementos son un punto de apoyo a la planificación del desarrollo territorial.

*Hacia fines de 1995, el Ministerio de Planificación y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Programa de Apoyo al Desarrollo Regional, publicaron y dieron amplia difusión en las regiones del país al documento Apuntes metodológicos para la Elaboración de Estrategias y Planes Regionales. Los contenidos desarrollados en el citado documento, apuntaban a mejorar el desempeño profesional de los equipos regionales en la elaboración de instrumentos de apoyo a la gestión regional, en el contexto de la muy reciente*

*creación (1994) y puesta en marcha de los Gobiernos Regionales. En lo fundamental, en aquella ocasión, el énfasis se colocó en los conceptos y métodos para el análisis regional, la participación ciudadana y la planificación de mediano y largo plazo. (Soms G., 2007, p. 1)*

Los procesos de estabilización económica se comienzan a manifestar en la recuperación de la economía, además de una aparato de gobierno institucional mas acercado a el sentir regional aunque se manifiestan disparidades, la economía avanza; “la nación recuperó el ejercicio de su soberanía, restableció la democracia y concertó un conjunto de estrategias para retomar el esfuerzo colectivo destinado al efectivo desarrollo económico”, (CEPLAN, 2011, p. 6) permitiendo generar ajustes estructurales en las dependencias públicas, dando origen a un proceso planificador más adecuado.

*En la década de 1990 se observa una mayor apertura comercial y financiera, una mayor estabilidad de las políticas fiscales y monetarias; un comportamiento estable de las principales variables macroeconómicas alcanzando la reducción de la volatilidad del PBI, el mejoramiento de los términos de intercambio y una política fiscal menos pro-cíclica. Como en muchos otros países, el equilibrio de la balanza de pagos fue asegurado por el regreso de los flujos de capital de corto plazo, asimismo, las privatizaciones permitieron captar recursos a través de la venta de activos. La política económica, basada en la aplicación de políticas radicales, estabilizó la economía tras la elevada inflación de la década anterior. De acuerdo a lo esperado por la aplicación de las reformas, se produjo la reducción de la inflación, la reinserción del Perú al sistema financiero internacional y el inicio de la recuperación de las reservas internacionales. Estas reformas facilitaron el retorno del capital extranjero al país y la desestatización de la economía (CEPLAN, 2011, p. 7)*

Para la primera década del nuevo milenio se observa una estabilidad monetaria y financiera, se caracteriza por la firma de acuerdos y la entrada de tarados de comercio entre países, se destaca la incorporación en el Mercado Común del Sur MERCOSUR y la CAN, lo



cual genera acumulación de capital, y un crecimiento en el PBI que sobrepasa las expectativas para la década, superior al 8% anual. En consecuencia se origino una estabilidad que permitió implementar crecimiento y desarrollo hacia las regiones.

Se da trascendencia significativa a la planificación territorial como elemento primordial de organizar el territorio y generar desarrollo lo cual hace que los planes nacionales no se queden únicamente como indicativos si no que se vuelvan prácticos y de acción, donde los municipios son los encargados de hacer cumplir el desarrollo de los proyectos programado, al respecto Azpur (2011) manifiesta que:

*En relación con la organización del espacio físico y el uso del suelo, las municipalidades provinciales tienen como funciones exclusivas la aprobación de diversos planes: los de acondicionamiento territorial, los de desarrollo urbano, los de rural y los de de asentamientos humanos, así como el esquema de zonificación de áreas urbanas. Asimismo, se deben pronunciar sobre las acciones de demarcación territorial en la provincia, ejecutar planes de renovación urbana y establecer la regulación provincial sobre catastro, titulación, saneamiento físico-legal de asentamientos humanos y estudios de impacto ambiental. Por su parte, las funciones exclusivas de las municipalidades distritales en este ámbito se circunscriben a los planes urbanos o rurales distritales así como a los de obras de servicios públicos o privados, a elaborar el catastro distrital, a reconocer los asentamientos humanos y a fiscalizar las habilitaciones urbanas. Los planes de organización del espacio físico y uso del suelo distritales están sujetos a los planes y normas provinciales, (p. 10).*

La gestión del desarrollo local y regional, se coloca como un proceso de actualidad ya que hace partícipe a la población en la toma de decisiones. Sin embargo, al igual que en el caso de la demarcación territorial, hay muy pocos avances en la fusión de municipios, pues no se ha priorizado la medida en términos de recursos para implementarla, se dan una serie de planes de

acción, para la infancia, la salud, territorios campesinos, los cuales buscan mejorar la situación y calidad de vida.

En febrero de 2010, el MINAM aprobó los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (Resolución Ministerial 026-2010-MINAM). Su propósito era articular las políticas sectoriales con incidencia en el OT con las políticas nacionales y orientar la acción de los gobiernos regionales y locales en la planificación de su territorio a través de los planes de ordenamiento territorial local. “En ellos, el Ordenamiento Territorial se define como una política de Estado y se precisa que se trata de un proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones concertadas con actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio” (Ministerio del Ambiente, 2015, p.19), para regular servicios, la ocupación, la gestión y manejo de los espacios rurales y urbanos, bajo una política de desarrollo.

Uno de los referentes importantes es el Acuerdo Nacional y las 31 Políticas de Estado que suscritas por las fuerzas políticas en el 2002 que permitió la recuperación de la democracia y un acercamiento y consolidación de los ideales de los partidos políticos, los gremios patronales y laborales y los grupos religiosos que realizan trabajo social fueron trazando políticas que consolidan la democratización, la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN y de un Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, SINAPLAN fueron iniciativas que salieron de esas reuniones, a partir de ello se plantea el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional con horizonte de planificación hacia el 2021, (CEPLAN, 2011)

El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021” es un plan que contiene las políticas de desarrollo a las cuales se debe articular todos los programas de los entes territoriales, el horizonte de planificación es de largo plazo a 10 años, estos ejes deben girar los programas de acción a desarrollarse en periodos de tiempo más cortos, su propósito mejorar la calidad de vida de la población, generar una economía rentable y duradera, convirtiéndose en una política de manejo y orientación de los gobernantes del país, para generara desarrollo social y crecimiento económico.

Según el CEPLAN (2011) el plan está compuesto por seis ejes estratégicos:

1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas
2. Oportunidades y acceso a los servicios
3. Estado y gobernabilidad
4. Economía, competitividad y empleo
5. Desarrollo regional e infraestructura
6. Recursos naturales y ambiente

Siguiendo un enfoque de planeamiento estratégico, cada uno de estos ejes se desarrolla a partir de generar resultados implementado acciones que se deben cumplir en determinado tiempo, se desagregó cada objetivo nacional en objetivos específicos, para los que se definió a su vez un conjunto de indicadores y metas, así como acciones estratégicas, proyectos y programas nacionales. Los valores tendenciales han servido de referencia para definir las metas del Plan Bicentenario, (Cárdenas R, 2011, p. 3).

A continuación la siguiente tabla se pueden observar las principales características del proceso de planificación en Perú durante el periodo de 1990 – 2016.

Tabla 41 Periodos y características de la planificación en Perú 1990 – 2016

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PERÚ)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Retomando el nuevo rumbo de la planificación</b>	<b>1990- 2000</b>	<p>1990 asciende como presidente Fujimori el cual se mantuvo en el cargo desde 1990 – 2000 determinando medidas neoliberales en cuestión económica y una fuerte tendencia autoritaria.</p> <p>En el año 1995 se empieza a incorporar los primeros planes estratégicos institucionales con lo que se cambio el nombre a planeamiento. (Leiva L. 2010, 148).</p> <p>1992 Mediante decreto ley 25548 se disuelve el Instituto nacional de Planificación pasando sus funciones a ser asumidas por el Ministerio de Economía y finanzas dentro de ese ministerio se crea la oficina de planificación, bajo el mismo decreto se crea el Consejo Nacional de Planificación vigente actualmente (CNP) (Sánchez F. 2003, 35 - 36).</p>
	<b>2000 - 2016</b>	<p>2000 Las entidades gubernamentales del estado tenían dependencias de planeamiento y presupuesto pero no contaban con planes nacionales, ni planes sectoriales.</p> <p>Durante el gobierno de Alejandro Toledo 2001 – 2006 se comenzaron a formular los planes sectoriales de desarrollo, el ministerio de economía establece los lineamientos para que se formulen los planes estratégicos sectoriales multianuales.</p> <p>2002 en este año se formula el plan nacional que contenía políticas de corte económico y social e incorporaba los resúmenes de los planes estratégicos sectoriales.</p> <p>2005 Se dictamina el decreto ley de creación del centro nacional de planeamiento estratégico (CEPLAN) y el sistema nacional de planeamiento estratégico. (Leiva L. 2010)</p> <p>2009 se asigna presupuesto para el funcionamiento del CEPLA se formula el plan estratégico de desarrollo nacional para el periodo 2010 – 2021, se enfatiza en el sector económico, productivo, social y ambiental (CEPLAN, 2010).</p>

*Fuente: Elaboración propia*

En la figura 19 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Figura 19 Sistema de planificación en Perú



*Fuente: Elaboración propia*

## PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN CHILE

La planificación en Chile ha dependido de un serie de procesos que han determinado el proceso exportador de materias primas (cobre) que mantuvo gran parte de su economía para luego avanzar a la agricultura y últimamente a la prestación de servicios, la planificación se ha derivado de las políticas de desarrollo que se han insertado en el país derivado de modelos implementados en el exterior y que luego de ser replicados servían de modelo para los otros países de Suramérica, Chile a enfrentado los procesos de crisis más acertadamente y ha incursionado en políticas de desarrollo que han generado estabilidad y crecimiento. En las próximas líneas realizaremos una caracterización de los procesos de planificación más predominantes.

## **Inicios de la planificación en Chile periodo 1930 – 1980**

A comienzos de la década del treinta del siglo XX el proceso de planificación del desarrollo en Chile se derivaría de la particular lógica del funcionamiento y modalidad histórica de desarrollo del modo de producción capitalista dependiente que tipifica a todos los países latinoamericanos que reciben apoyo del gobierno norteamericano. Es decir, dependerían de las formas históricas que ha asumido el proceso de acumulación y reproducción del capital y del papel que ha desempeñado el Estado en dicho proceso, según el estadio y fase de desarrollo del modo de producción dominante y de las clases elite del interior del mismo (Correa, 1977, p. 2)

Después de la crisis económica mundial de 1929, el gobierno chileno comenzó a utilizar distintos mecanismos para incrementar su participación en la producción de Cobre. Pero la explotación se hace de manera leve o superficial, tras la declinación de las exportaciones salitreras, se quiere potenciar la minería del cobre y que permita generar y aportar a la vida económica nacional del país es así como la gran minería de cobre propicia la ventaja de aumentar los ingresos derivado del cobro de impuestos a la producción minera.

El impacto de la Gran Depresión de los años treinta sobre la economía chilena fue tan severo que produjo un cambio completo en el patrón de desarrollo: el “desarrollo orientado hacia adentro” reemplazó al “desarrollo orientado hacia afuera”. La industrialización pasó a ser considerada la fórmula para desarrollar la economía nacional, transformándose en el motor del crecimiento, y la industrialización basada en la sustitución de importaciones marcó la primera etapa de este nuevo proceso de desarrollo” (CONAMA 1994, p. 99). Debido a la reacción lenta

del sector privado, y a la percepción generalizada que se tenía sobre la industria que permitiría la sustitución de importaciones.

Durante el periodo 1932 – 1938, asume el gobierno Arturo Alessandri Palma, elegido por una combinación varios sectores de la política nacional del país, los objetivos de este gobierno se centraron en generar un saneamiento de la economía nacional y Mantener el orden público, para alcanzar estas metas pone el marcha el plan de reconstrucción nacional que contenía las siguientes acciones, incrementar la producción industrial, minera y agrícola del país, reducir los gastos públicos, manteniendo el empleos, aumento de las contribuciones tributarias, fomentar el mercado internacional, implementar una política de protección a sectores de la Industria Nacional, y en la Industria del Salitre se crea la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo (COVENSA) para comercializar por parte del Estado, (Yáñez A. J., 2008).

En 1938 se eligió un nuevo gobierno, con el apoyo de la clase media y los obreros. La depresión del mercado económico internacional también sacude la economía chilena lo cual provoca la incorporación de restricciones y medidas de control al sector externo, En la década siguiente se sigue asumiendo un papel directo en el proceso productivo y en la promoción del desarrollo. Se crea un ente de apoyo como lo es la corporación nacional para el desarrollo, la Corporación de Fomento de la Producción en el año de 1939 (CORFO), lo cual permitió el desarrollo de los sectores de la producción, debía inicias las alternativas que deberían concretarse en un plan de desarrollo.

La CORFO se transformó en el principal instrumento para promover el crecimiento a través de políticas de desarrollo. Creó las mayores empresas estatales en los sectores intermedios industriales básicos como: la Empresa Nacional de Electricidad en 1944 (ENDESA), la Compañía de Acero del Pacífico en 1946 (CAP), la Empresa Nacional del Petróleo en 1950 (ENAP), la Industria Azucarera Nacional en 1952 (IANSa) y durante el período 1939-1973, dominó la vida económica chilena a través de la inversión directa en sus empresas estatales y la asignación de créditos. (Meller, 1990, p.58)

En Chile, como en otros países latinoamericanos, existió una gran cantidad de propietarios de pequeños predios agrícolas abandonados por muchos años desde el punto de vista crediticio y de asistencia técnica en los que existían bajos niveles de productividad y el nivel de ingreso, y desprovistos de sistema alguno de seguridad social.

Entre 1940 y 1970 se implementaron nuevas funciones en el proceso productivo lo que repercutió en el crecimiento económico gradual de algunos sectores, “primero fue el Estado-promotor, que proporcionaba el crédito para la inversión industrial privada; luego, el Estado empresario, a través de las empresas estatales; finalmente, el Estado-programador, que definía el horizonte de largo plazo del patrón chileno de desarrollo y especificaba adónde debía ir la inversión futura, fuese pública o privada, utilizando incentivos especiales de crédito, impuestos y subsidios” (Bozzo S., 2006, p. 25)



Durante la década de 1960 se favorecieron los sectores forestal y pesquero, que hoy en día son sectores exportadores líderes. Se desarrolló la infraestructura, electricidad y las telecomunicaciones, especialización de la investigación y la tecnología.

Durante 1970 asume el poder un gobierno apoyado por una coalición de izquierda, la Unidad Popular. Esta estimaba que el patrón de desarrollo económico vigente era demasiado lento, y que este “crecimiento relativamente retardado estaba asociado con el control de la economía, y específicamente de la gran minería de cobre y la industria manufacturera, por monopolistas extranjeros y nacionales. Para acelerar el crecimiento se requerían cambios estructurales profundos, lo que significaba que el Estado debía tener un mayor control de la economía, transformándose en el Estado planificador central” (Meller P., 1996 citado por Ramírez F. M., 2007, p.161 - 162). Este proceso pretendía la creación de la unidad socialista para el país.

*En 1964 el Estado atendía aproximadamente a un 8% de esos propietarios que, además, carecían de organización y actuaban en forma dispersa sin constituir, pese a su número, una fuerza de presión real. En 1970, cerca del 50% de estos pequeños propietarios se habían conglomerado, en asociaciones y cooperativas y recibían asistencia de los organismos públicos especializados. Cuando antes carecían de organización y sólo pocos de ellos eran atendidos por los organismos del Estado, su descontento no tenía expresión sin embargo, tan pronto se organizaron y advirtieron que era posible salir de su estado de postergación, hicieron sentir su vigorosa protesta ante las autoridades, si éstas no resolvían inmediatamente sus problemas, olvidando que los habían soportado en silencio por generaciones. Una vez más la presencia de una política orientada al cambio, la conciencia de una situación injusta, la certeza de que era posible lograr una posición mejor, todo ello agregado a su organización, dieron origen a grupos de presión con una dinámica propia, cuyos efectos no son fáciles de cuantificar anticipadamente por los encargados de la planificación económica (Molina, 1972 p. 8)*

Se crea en 1969 el Programa de Desarrollo Socio-Rural de la región de Los Lagos que se llevo a cabo durante el periodo 1969-1976, en las regiones de Temuco y Puerto Montt, la Oficina Nacional de Planeación (ODEPLAN) fue el organismo encargado de la formulación, coordinación, evaluación y control de este programa. A través de su Oficina Regional de Planificación orientó y coordinó la labor de las instituciones públicas para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo postulados para esa región. Para ello contó con la participación de UNICEF.

La planificación adquiere real trascendencia ya que “considerar las interrelaciones económico- sociales de los distintos sectores del país y compatibilizar armónicamente las medidas que se adopten, facilita la toma de decisiones y permite elegir las mejores alternativas para alcanzar el desarrollo”, (ILPES, 1978, p.3). Lo cual implica un camino ordenado de procesos desde los niveles administrativos marcando todos los pasos desde los objetivos, las políticas, programas y proyectos que se deben dar de manera coherente para poder ejecutar un plan.

El documento principal del ciclo de planificación integra “la declaración de principios del Gobierno de Chile; El objetivo nacional; el Manifiesto de la regionalización; el Plan nacional indicativo de desarrollo; la Estrategia nacional de desarrollo regional; las estrategias regionales de desarrollo; los planes sectoriales; los programas ministeriales y los planes regionales de desarrollo”. (ILPES, 1978, p.3), lo que corresponde a generar un camino al desarrollo de las regiones de Chile.

Los elementos de regionalización determinaron que Chile adoptara su política de desarrollo a nivel regional propósito de manejar mucho mejor los presupuestos y determinar una distribución geográfica que representa el área de planificación, teniendo representativas 12 regiones, las cuales están divididas en provincias y comunas (municipios), proceso que más adelante integraría una serie de secretarías y ministerios de regionalización con destino a manejar el desarrollo y la planificación sectorial del territorio.

Teniendo en cuenta los planteamientos del ILPES (1978), en 1974, el Presidente de la República dio a conocer los fundamentos de la regionalización a través del plan indicativo de desarrollo, sus objetivos presentan cuatro elementos del desarrollo direccionados a los sistemas de gobierno regional, provincial y comunal. Se resalta que esta direccionado a la economía de mercado predominante para el momento, en el cual se referencian de forma indicativa y sistemática cuatro elementos básicos del desarrollo del país:

- Análisis del acontecer nacional a través de ciertas variables de tipo macroeconómico asociadas a las exportaciones y los tránsitos comerciales;
- Políticas económico-sociales de Gobierno, asociadas a la población haciendo referencia a las regiones;
- Análisis sectorial de la economía, donde se determino la importancia del despegue de los sectores en recesión como la industria, la minería, la producción,
- Exploración de las perspectivas de desarrollo sectorial y global para el mediano plazo (seis años), posibilita el comercio interno para bajar la balanza de las importaciones.

En 1967 se crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), es la entidad central que articula, orienta y coordina las actividades de planificación, actuando como una dependencia de la Presidencia de la República. Es el organismo encargado de permitir el funcionamiento de las entidades generando articulación para el cumplimiento de la fase programática del plan general articulado a los planes regionales y sectoriales de desarrollo, direccionando el gasto y las bases presupuestarias para la implementación.

También se crean dependencias para la dirección de los planes de desarrollo a nivel regional son las denominadas Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación SERPLAC las cuales se distribuyeron en las 12 regiones del país. Las SERPLAC, con directa dependencia de ODEPLAN en los aspectos técnico-administrativos, apoyaron como organismos de asesoría a los entes provinciales y municipales en actividades relacionadas con la implementación de los planes de desarrollo regionales y programas sectoriales.

El proceso planificador se extiende hacia la sociedad la cual puede generar organizaciones y asociaciones para participar en las decisiones y aportes destinados al mejoramiento de los planes regionales y provinciales.

*En el nivel nacional, a través de la permanente relación con entidades representativas de la comunidad, tales como asociaciones gremiales; en el nivel sectorial, con la participación permanente de las oficinas de planificación de las empresas de importancia más significativa en cada uno de los sectores. En el nivel regional esta participación es aún más estrecha. Se han constituido en cada región Consejos Regionales de Desarrollo, los que reúnen en su seno a representantes de los organismos del sector público y de las fuerzas dinámicas de cada región, (ILPES, 1978, p.5)*

Quedando marcado en la historia este proceso de un devenir de procesos que fueron configurando la planificación nacional y de cierta manera consolidarse, pero que por sucesos posteriores, se distancia enormemente de las realidades y se implanta un modelo autoritario que definió la crisis en cuestión de planificación.

Después del golpe de Estado que se realizó al gobierno popular de Salvador Allende, El régimen autoritario liderado en Chile por Augusto Pinochet Ugarte se inicio en 1973 y se prolongó hasta 1990, un periodo en que se impuso la apertura económica del libre comercio, procesos que se adopta derivado de un grupo de ingenieros y economistas que ocuparon las carteras económicas del gobierno, los denominados Chicago Boys (Chicago boy por ser profesionales especializados en la escuela de Chicago) y también se adopta el gremialismo como forma de mantener el desarrollo económico (Rubio, 2011, p. 14 - 15).

A continuación en la tabla 42 se observan algunas de las principales características de la planificación que sobresalieron en el periodo 1930 -1980

Tabla 42 Periodos y características de la planificación en Chile 1930 – 1980

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CHILE)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Inicios de la planificación en Latinoamérica</b>	<b>1930 - 1940</b>	<p>1930 La planificación aparece como una aspiración de amplios sectores intelectuales y políticos, se tienen que tomar medidas debido a la crisis internacional que provocó rezagos en la economía nacional causados por el colapso del comercio exterior.</p> <p>1932, Se coloca en marcha el Plan de reconstrucción Nacional para el periodo 1932 – 1938, se buscan nuevas alternativas de desarrollo por parte del frente popular, lo cual indujo a reactivar los sectores de la producción industrial, agrícola y energética y en la construcción de infraestructura, transporte y telecomunicaciones.</p>

	<p>1939 Se crea la Corporación de Fomento de Producción Nacional CORFO y se formula el Plan General de Fomento a la Producción que tenía como principio disminuir costos de producción y a mejorar la balanza de pagos internacionales. (Leiva L. 2010)</p> <p>Para ese mismo año se promulga el Plan de acción inmediata se promulga por parte de la corporación el “plan de acción inmediata para la minería” (CORFO 1939a), “plan de acción inmediata para el fomento de la producción de energía eléctrica” (CORFO 1939b) “plan de acción inmediata para la agricultura, explotaciones afines” , su propósito era el mejoramiento de la actividad productiva (CORFO, 1940)</p>
<b>1940 - 1950</b>	<p>1943 La CORFO hace un estudio de ingreso nacional, situación fiscal y financiera, formación de capitales y comercio exterior, los resultados de esta investigación se dieron a conocer en 1946 lo cual sirvió más adelante para diseñar y preparar un programa general de desarrollo. (CORFO 1962, 9)</p>
<b>1950 - 1960</b>	<p>1950 La CORFO crea un instrumento de planificación que permitiera pasar de la formulación de planes sectoriales a la elaboración de planes integrales de desarrollo de mediano y largo plazo, en este periodo también se crea el departamento de planificación y estudios.</p> <p>1954 se promulga el “plan de desarrollo agrícola y de transportes” (1954 – 1961) que enfatizaba en el crecimiento en la producción, sustitución de importación de alimentos, aumentar las exportaciones, aumento de los ingresos, aumentar la demanda de bienes y servicios, desarrollo económico más dinámico y equilibrado. (Leiva L. 2010, CORFO 1962, p. 9)</p>
<b>1960 -1970</b>	<p>1960 El diagnostico realizado por la CORFO sirvió de base para la realización del programa nacional de desarrollo 1961 – 1970, se concentro en los primeros tres años en la estabilización de la economía nacional lo que incentivo la inversión privada, busco dinamizar el crecimiento. Se incorporan los compromisos adquiridos en la Carta de Punta del Este (Leiva L. 2010)</p> <p>1964 se crea la oficina de planificación nacional ODEPLAN, articulada a diferentes ministerios además de la información cartográfica y estadística, realizando estudios del país, entidad encargada de direccionar las políticas transversales e intersectoriales, direccionando el desarrollo nacional y regional. (Soms G. 2010, p. 19).</p> <p>1974 Por medio del Decreto Ley 573 y 575 de 1974 el territorio se divide en regiones, provincias y comunas, para su respectiva coordinación en cada región se crean las secretarías regionales de planificación y coordinación (SERPLAC) (Decreto Ley 573 de 1974, Legislación chilena).</p>
<b>1970 - 1980</b>	<p>1971 se crea el plan sexenal para el periodo 1971 -1976, el cual proponía aumentar la capacidad productiva, independencia económica nacional, una mejor distribución del ingreso, reestructurar el aparato productivo, implementar la tasa de empleo de la población, elevar la inversión, ampliar el área de propiedad social y mantener un crecimiento sostenido. Entre 1971 y 1972 se hacen planes direccionados a actividades estratégicas (minería y agricultura, se elaboran 12 planes regionales de desarrollo con horizontes temporales de corto y mediano plazo.</p> <p>1973 Se presenta el golpe de estado por parte de los militares, relegando los procesos de planificación vinculados al socialismo e introduciendo al país en la lógica del mercado con economías capitalistas régimen que se extendió hasta 1982. (Leiva L. 2010, 29 - 30)</p>

Fuente: Elaboración propia.

## **Crisis de la planificación en Chile Periodo 1980 -1990**

El modelo económico instaurado en Chile después del golpe militar de 1973 que enfatiza el papel del sector privado, los mercados libres, la liberalización del sector externo y la desregulación en gran escala de la economía, puede considerarse una versión extrema del manejo ortodoxo de la economía, recomendada por los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) para los países en vía de desarrollo.

Tras un desempeño inicial exitoso durante el período 1976 – 1981, en el que se habló mucho de un milagro chileno y se consideró al modelo implantado por los Chicago Boys como un ejemplo para la mayoría de los países en desarrollo, la economía chilena experimentó un colapso casi Total en 1982. El procesos de “liberalización económica y el esquema de privatización fueron impuestos en forma simultánea a la vigencia de severas restricciones políticas: los partidos políticos, las organizaciones sociales y los derechos y libertades humanas estaban siendo reprimidos con dureza” (Meller, 1990, p. 75), dejando marcadas restricciones a la sociedad civil, limitando sus derechos y actuaciones por el régimen impuesto.

En los procesos de desarrollo económico también tambalea la economía Chilena y se genera una crisis monetaria lo cual genera un problema inflacionario que repercute hasta en la deuda externa, significó un giro en las decisiones económicas adoptadas hasta ese momento por el Presidente Pinochet y su equipo asesor.

A partir de 1985, con la incorporación de Hernán Büchi como Ministro de Hacienda, se inició una etapa de flexibilización de las políticas económicas, más elástica y pragmática. De este modo se aceleró la privatización de las empresas estatales y de los servicios sociales con el objetivo de reactivar la economía nacional, fue la etapa de privatizaciones y el decaimiento de las empresas públicas, “la economía en esta etapa se freno bruscamente e incluso se produjo una reversión con la crisis de 1982 – 1983. La segunda etapa, entre 1985 y 1989, incluye la privatización de las grandes empresas que tradicionalmente habían sido públicas o que habían sido nacionalizadas por ley. Además, durante esta etapa se reprivatizan aquellos activos que habían pasado a manos del Estado a causa de la crisis de principios de los 80” (Larraín B. F. y Vergara M. R. 2001, p. 10).

Las funciones del Estado adquieren mayores atribuciones subsidiarias y fiscalizadoras de los desbalances económicos se sigue con una planificación económica desde el modelo neoliberal que concibe el beneficio a la inversión extranjera, incremento en las importaciones y las privatizaciones, propiciado por el régimen y los gobiernos de la concertación. También para este periodo se generan una serie de políticas direccionadas a la parte macroeconómica y una política sectorial que involucraba la estabilización de precios, fomento a las exportaciones, política de riego, político tecnológica, donde se incluía a la industria, la agroindustria, el comercio interno y externo (Portilla R. P. 2000).

A continuación en la tabla 43 se observan algunas de las principales características de la planificación que sobresalieron en el periodo 1930 -1980



Tabla 43 Periodos y características de la planificación en Chile 1930 – 1980

PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CHILE)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Crisis de la planificación	1980 - 1990	<p>1980 por un plebiscito convocado se reforma la constitución de Chile y se mantiene el régimen militar, después de 9 años en el poder los procesos en materia de planificación son aplicados sobre un sistema complejo y fuerte direccionado a lo nacional, regional y sectorial, en 1982 aplica el modelo de planificación económica adoptado por un grupo de economistas extranjeros denominados los “Chicago Boys” aplicando medidas de tipo ortodoxo e incorporando políticas económicas y sociales de corte neoliberal y tecnócrata e inserción de políticas macroeconómicas.</p> <p>1983 se recurre al FMI y al Banco Mundial, lo cual determina acatar una serie de directrices dictaminadas por estos entes, lo cual influyó en la política fiscal, política monetaria, política salarial. En materia de planificación se siguen manteniendo los procesos direccionados hacia lo económico (Meller P. 1998, 193).</p>

Fuente: Elaboración propia.

### Retomando el rumbo de la planificación en Chile periodo 1990 – 2016

Comienza una época de transición del poder de la dictadura a la democracia, pero todavía con sus problemas y secuelas que ha dejado una política estatal incrustada en un modelo neoliberal que fue difícil empezar una re-consolidación a un proceso democrático social, al respecto Larraín B. F. y Vergara M. R. (2001) determinan que:

*El modelo neoliberal de la década de 1990 se mantuvo consolidado durante las administraciones de los presidentes Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar. En sus gobiernos se puso énfasis en el gasto público social, privilegiando el crecimiento con equidad, dirigido a reducir la pobreza, disminuir la cesantía y, por sobre todo, resguardar la estabilidad macroeconómica. A pesar de ser éste uno de los períodos de mayor crecimiento económico que ha experimentado Chile durante el siglo XX, el país es considerado todavía como uno de los peores del mundo en términos de distribución del ingreso, factor que se ha constituido en el mayor desafío a combatir. La desaceleración que sufrió Chile en 1998 a causa de la crisis asiática que penetró en toda América Latina y de la exacerbada política monetaria*

*contractiva que ejerció el Banco Central ese año, puso freno a un período de enorme prosperidad económica desarrollada por estos gobiernos democráticos. La aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC), firmado recientemente entre Chile y Estados Unidos, constituye un importante avance para robustecer la inversión extranjera en el país. (p. 1)*

En los últimos década el estado chileno ha cambiado de directrices en planificación desde la planificación indicativa hasta la planificación económica y social impulsando cambios que no se han consolidado totalmente, hay que destacar que para esta década se integran instrumentos de planificación que derivan el manejo de las políticas de desarrollo para las regiones, se hace una nueva regionalización del estado de Chile quedando clasificado el país en 15 regiones, cada región tendrá una estrategia de desarrollo anclada a la política de desarrollo nacional direccionada bajo la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), esta entidad también es la encargada de articular las políticas ambientales y los procesos de ordenamiento territorial para cada región, desde este año se implementa la elaboración de planes de ordenamiento territorial para cada una de las regiones del país.

En Chile existen diversos instrumentos de planificación de carácter obligatorio, a nivel regional y local. A nivel regional, los Gobiernos Regionales, tienen la obligación de elaborar planes regionales de ordenamiento territorial, estrategias de desarrollo regional y agendas de ciencia, tecnología e innovación, a nivel local los instrumentos son planes de desarrollo comunal, planes reguladores comunales, planes de desarrollo económico locales, planes de desarrollo rurales (Díaz L, G.; Mora A, R., 2011), que permitan el fomento productivo, desarrollo social y cultural, la elaboración y aprobación del presupuesto regional, la asignación de recursos regionales y sectoriales para el desarrollo de la región, entre otras.

La incorporación de nuevas instituciones y órganos de planificación ayuda enormemente a la planificación e incorpora agilidad a la hora de implementar instrumentos de planificación, proceso que se ha venido dando de manera gradual después de la dictadura, como lo afirma Ropert M. (2009):

*A partir de la década de los 90, distintas instituciones públicas abocadas a promover el desarrollo productivo, han emprendido una serie de iniciativas que, al analizarlas en perspectiva, dan cuenta de la incorporación, gradual y progresiva del enfoque territorial en las políticas públicas de desarrollo económico. Estas iniciativas contribuyen directamente a la generación de procesos de transformación socio-económica e institucional, en cuyo marco, el conjunto de actores sociales presentes en un determinado territorio, mancomunadamente, aprovechan potencialidades endógenas. Para ser clasificadas como iniciativas Desarrollo Territorial, éstas deben incluir en forma explícita en sus objetivos y líneas de acción un componente dirigido a promover, fortalecer o impulsar: Procesos de interacción y concertación de actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes y la articulación intersectorial, de cooperación público-privada, de espacios de concertación, y/o articulaciones inter-niveles entre instituciones estatales para la formulación, asignación de recursos y/o implementación de iniciativas en el territorio. (p. 6)*

Se implementaron órganos de integración asociativa y cooperativa que permitieran el desarrollo de iniciativas desde la comunidad para que se lideren proyectos de fomento en producción y artesanales, aparecen entidades como la corporación de fomento a la producción, la implementación de programas de fomento quienes propiciarían el desarrollo de proyectos desde lo local.

A nivel nacional, regional, comunal y local el “proceso de implementación de estas reformas está directamente vinculado con el proceso de descentralización del país, combinando la fuerza innovadora de los cambios políticos, institucionales y administrativos que se involucra

con los controles y resguardos, funciones y responsabilidades (Ropert, 2009, p. 14) que permitan el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar social de los pueblos, con participación y toma de decisiones. Este proceso indica que Chile pasa de ser un país centralizado a un país en descentralización donde le da más poder y autonomía a los gobiernos regionales y se empodera a la población con participación y democracia.

La CORFO a partir de 2000, implementó el primer instrumento de apoyo al desarrollo productivo que buscó combinar un enfoque territorial, denominado Programa Territorial Integrado (PTI) se inicia en el 2001 y se convierte en el plan Chile emprende en el 2005, “ya no se concibe como un plan de inversiones en el cual se materializan aportes de agentes públicos o privados, se trata de un plan territorial de mediano plazo (5 años) que generara las directrices necesarias para la gestión, ejecución, seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos contenidos en el” (Aguirre A. F., 2004).

Chile emprende, tiene por objetivo facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para las micro y pequeñas empresas a través de alianzas publico – privadas, que requieren colaboración de distintas instituciones a cargo del desarrollo. El objetivo tiende a mejorar las condiciones de trabajo y los salarios y desarrollar la competitividad de las regiones chilenas a través de mejorar el comercio, diversificación económica y la consolidación empresarial con la colaboración del sector público y privado, El propósito del plan es implementar desarrollo en las 15 regiones del país reactivando las capacidades micro - empresariales recibiendo apoyo del estado a través de los ministerios de desarrollo para que se logre alcanzar el funcionamiento coordinado de la medianas y pequeñas empresas, aplicando

nuevos elementos de manejo y gestión. La estrategia territorial se imparte en las regiones que conforman las unidades de planificación del país.

Para el año 2007 en el sector agrícola se implementa la estrategia de desarrollo económico territorial, el desarrollo de este plan está a cargo del Ministerio de Agricultura y los jefes regionales de los principales organismos relacionados con los temas agrícolas (instituto de desarrollo agropecuario (INDAP), Servicio Agrícola y ganadero (SAG), La Corporación Nacional Forestal (CONAF), El Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). (OECD, 2009). Con el objetivo de generar una organización y desarrollo en las áreas rurales, esta estrategia de Desarrollo Económico Territorial del Ministerio de Agricultura constituye un paso importante en la introducción de la perspectiva del desarrollo rural con enfoque territorial en el ámbito de las políticas públicas para el sector agrícola, (Ropert, 2009, p. 11)

En el año 2013 se presenta el plan de acción del gobierno de Chile 2013 – 2014, el plan tiene el compromiso de promover las política de participación ciudadana, lucha contra la corrupción, empoderamiento ciudadano y gobierno electrónico, implementar una política transversal hacia todos los entes territoriales, teniendo en cuenta tres pilares como son participación ciudadana, transparencia y modernización del estado. Según el Gobierno de Chile (2013) el plan de acción tiene por objetivos:

- Fortalecer y mejorar la institucionalidad y gestión de los asuntos públicos
- Promover y consolidar la aplicación de los principios de la transparencia y acceso a la información pública

- Implementar mecanismos de participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas.
- Modernización de las instituciones públicas en curso, cuya finalidad es avanzar hacia un Estado al servicio de todos y a mejorar la calidad de vida de la población.

Los anteriores objetivos se articulan en el cumplimiento de unos contenidos programáticos y acciones que tienen el propósito de mejorar los servicios públicos como la salud, educación, justicia, agua potable, electricidad, telecomunicaciones, etc.; incrementar la integridad pública a través de implementar la ética de gobierno, transparencia y lucha contra la corrupción, reformas financieras y afianzamientos de la libertades de la sociedad y de los medios de comunicación; hacer una gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos haciendo un buen uso de los recursos del presupuesto; crear comunidades más seguras lo que implica incorporar la gestión del riesgo y la seguridad pública; responsabilidad empresarial, protección al consumidor, participación comunitaria, todos estos criterios permiten el desarrollo del plan.

Para el 2014 se presenta el Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, es un plan centrado en lo económico y social, tiene el propósito de solucionar los problemas de gobernabilidad enfatizando en generar igualdad a las desigualdades presenten con la creación de mayores oportunidades en el campo laboral, acceso a servicios públicos. Transformación social implementado acceso a educación pública y de calidad, generar una nuevas condiciones laborales, fortalecimiento de la salud, consolidación de un sistema de protección social, seguridad ciudadana, descentralización, protección ambiental, participación ciudadana, (Gobierno de Chile 2014).

En la tabla 44 se observan las principales características y procesos que han determinado la evolución de la planificación en Chile para el periodo 1980 -1990, en la figura 20 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Tabla 44 Periodos y características de la planificación en Chile 1990 – 2016

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CHILE)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Retomando el nuevo rumbo de la planificación</b>	<b>1990- 2000</b>	<p>1990 Con la incorporación de la ley La Ley N° 18.989 en 1990 la ODEPLAN se transforma en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Se crea el ministerio de la Secretaria General de la Presidencia (SEGPRES). (Leiva L. 2010, 74)</p> <p>En esta fecha termina el régimen militar y se instaura nuevamente la democracia, se vuelven a colocar en marcha nuevas medidas direccionadas en las políticas económicas y sociales.</p> <p>MIDEPLAN adquiere las funciones de la planificación social y el desarrollo de programas direccionados hacia la equidad social y desarrollo en democracia con dirección a la coordinación intersectorial (Soms G. 2010).</p>
	<b>2000 - 2016</b>	<p>2000 Conformación de la institucionalidad pública nacional, regional y comunal a través del sistema de protección social.</p> <p>2011 Se presenta el Plan estratégico de gobierno electrónico en la presidencia de Sebastián Piñera, este plan de gobierno centra principalmente sus procesos a la modernización del gobierno integrándolo a un sistema informático que permita una mayor interactividad con la ciudadanía. También indica que se profundizara en aspectos relacionados con acercamiento de la institucionalidad a la población para mejorar la eficiencia y la calidad en la entrega de servicios con el fin de satisfacer necesidades (Gobierno de Chile, 2011).</p> <p>2013 Se presenta el plan de acción del gobierno de Chile 2013 – 2014, se basa en la participación ciudadana, transparencia y modernización del estado (Gobierno de Chile, 2013).</p> <p>2014 se presenta el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014 – 2018, profundiza en temas como la desigualdad, transformación social, política y económica, competitividad, productividad, innovación, ciencia y tecnología.</p>

Fuente. *Investigación propia.*

Figura 20 Sistema de planificación en Chile



*Fuente: Elaboración propia*

## **CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA.**

La planificación en Venezuela nace como una herramienta añadida a la política económica, en este sentido la programación económica y la política indicativa generaban la dirección de los procesos de desarrollo en el país, procesos exportadores que se vieron afectados el comportamiento de la economía mundial generando un proceso tardío de la incorporación de la planificación, la relación de intercambio es el resultado de las exportaciones de crudo, lo cual generó un mercado interno alimentado de las importaciones, proceso que determinó la aplicación de la planificación como un medio de generar desarrollo económico y que posteriormente pasó a ser social, las prioridades se basaban en los sectores de la producción, encaminando la planificación a un proceso sectorial para luego ser social.



## **Inicios de la planificación en Venezuela periodo, 1930 – 1980.**

La economía de Venezuela en estas épocas se sustenta sobre la base del desarrollo agrícola y depender de una economía exportadora de productos y un comercio interno de los mismos se destacan los cultivos de café y cacao que eran los prioritarios y aportaban a la economía nacional, los excedentes de producción eran bajos debido a las restricciones en la demanda ya que el mercadeo de estos productos era aun insipiente, y los mercados globales no demandaban de manera generalizada el producto, al respecto Banko (2007, p. 130) nos determina que hay problemas en la agricultura que limitan la mayor producción derivado de:

*Profundas deficiencias estructurales obstaculizaban el desarrollo agrícola y manufacturero, entre las cuales sobresalían: la segmentación de los mercados, la escasa circulación monetaria, la limitada inversión de capitales, las dificultades del transporte y el atraso técnico, a lo que se agregaba la ausencia de un sector capitalista sólido, la inestabilidad política y las recurrentes crisis económicas mundiales. Se trataba de una economía que no generaba suficientes ingresos para ser dirigidos a la ampliación de la producción agrícola e industrial. Sin embargo, gracias a los efectos de la explotación petrolera en la expansión de los ingresos fiscales y del gasto público, comenzaron a manifestarse algunas transformaciones en el marco del aumento de la demanda de mercancías y servicios para el mercado interno, tendencia que fue tomando impulso a partir de la década de los cuarenta. (p. 130)*

En la década de 1930 se comienzan a manifestar unos cambios que determinan el cambio de la producción y el comercio en Venezuela debido al impulso de ciertas cadenas productivas implementadas a partir de la manufacturas y la creciente aparición de pequeñas empresas, lo cual repercute en la aparición de entidades bancarias como el Banco Industrial de Venezuela. la pequeñas empresas generan un papel acumulativo y renta de capital lo cual repercute en la aparición de entidades bancarias.

A través del Plan Trienal (1938-1941) se establecieron los lineamientos del primer programa económico puesto en práctica en Venezuela, se constituye en un diagnóstico inicial de la situación de Venezuela para direccionar la economía del país, lo que permitiría implementar una serie de reformas que determinarían el desarrollo capitalista a partir de concentrar los esfuerzos en la actividad petrolera del país, “el Estado crearía los incentivos adecuados para el diseño del marco institucional. A su vez, el Estado con una gestión eficaz y eficiente disminuiría los costos de transacción en el fomento de las actividades productivas de los sectores agrícolas, mineros, manufacturero y de servicios entre otros, con el firme propósito de desarrollar y consolidar una economía nacional y fomentar el desarrollo del sector privado” (Hernández A. R. 2014, p. 227). El programa se derivó a unos lineamientos que integraban una política sectorial y territorial sobre la industria, el agro, la minería, una política fiscal, política del interior y exterior, generando un cambio en la forma de manejar el país y proyectarlo hacia el desarrollo.

Las restricciones de las exportaciones se asocian a la crisis internacional derivadas de la segunda guerra mundial, la cual afectó la economía mundial, Venezuela no fue la excepción lo cual implicó la reducción de importaciones de materias primas para la manufactura, pese a ese inconveniente en Venezuela se sigue gestando una creciente industria, “se hizo perceptible la presencia de condiciones favorables para promover la industria. Paralelamente a la ampliación de las plantas fabriles ya existentes, fueron creadas numerosas empresas pertenecientes a rubros no explotados hasta esos años, el proceso de industrialización se extendió durante los años de la contienda mundial, gracias al aporte de créditos por parte del Estado y al incremento de las inversiones privadas” (Banko, 2007, p. 131).

En 1946 fue creada la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), organismo destinado a otorgar financiamiento a las iniciativas privadas que pudieran contribuir al desarrollo de la producción interna tanto agrícola como industrial. Mientras se incrementaban las exportaciones petroleras, la economía experimentó un acelerado ritmo de crecimiento que se tradujo en la expansión de las inversiones privadas y públicas, así como también en la introducción de capitales extranjeros en agricultura y minería (Castillo, 1985, citado por Banko, 2007).

Una de las tendencias económicas de Venezuela es implementar el desarrollo de la industria petrolera a la cual con el pasar de los años le dio mayor énfasis, determinado a partir de este proceso la dependencia sobre este sector y dejando a un lado los demás sectores, “a fin de acelerar el crecimiento manufacturero, el Ministerio de Fomento creó en 1955 la Dirección de Planificación Industrial y Comercial para coordinar “el desenvolvimiento económico industrial y comercial, con la producción agrícola, pecuaria y minera”. La política proteccionista debía estar orientada al apoyo de las industrias de “mayor consumo de materias primas nacionales” o de productos “esenciales y de primera necesidad” (Banko, 2005, p. 38).

El denominado proceso de institucionalización de la planificación en el país, hace referencia a la creación de las instituciones que trataban de dar lineamientos de la economía nacional cuyos y se origina con la “creación de la corporación Venezolana de fomento, en 1947, casi una década antes del surgimiento de CORDIPLAN. En este ámbito, ocurre un hecho paradójico: antes de ser creada la fundación para el desarrollo de la región centro occidental (FUDECO) y ya se planteaba la necesidad de un plan de desarrollo integral y, por supuesto, la urgencia de contar con un organismo para el desarrollo regional”, (Guerra, 2006, p. 15), se parte

de la necesidad de que un ente institucional maneje las decisiones del país en cuestiones de planificación.

Mediante el decreto Ley No. 492 del 30 de diciembre de 1958 se creara la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la presidencia de la república (CORDIPLAN) esta oficina es la encargada de asesorar y establecer políticas de desarrollo a nivel Nacional, diseña y propone los planes, crear oficinas sectoriales de planificación dentro de un plan general de cooperación administrativa, es la encargada de la coordinación de programas nacionales, regionales, estatales y municipales, (Sánchez, F. 2006, p.101).

La oficina central de coordinación y planificación (CORDIPLAN) en el periodo de gobierno del presidente Rómulo Betancourt, se presenta el segundo plan de la nación 1963 – 1966, comienza aquí a integrarse un proceso planificado y configurando un modelo económico que derivo de la planificación indicativa impartida desde los poderes centrales del país, conjugando un modelo de importación de exportaciones e integración de las regiones para generar un crecimiento.

En los planeamientos que realiza Mendoza (2004, p. 28) establece que en el Segundo Plan Nacional se sugiere que Venezuela “ingrese en la asociación latinoamericana de libre comercio. Los pasos que en este sentido se han dado hacen presumir que ello pueda ocurrir en breve tiempo. Esta hipótesis supondría una ampliación de los mercados y un aumento considerable de los volúmenes de intercambio con los países de la zona”, que le permitiría potenciar las exportaciones de la industria manufacturara que tiene en crecimiento, esto hace

inferir que la planificación se direcciono en el sentido económico donde prima el comercio y los mercados, casi la totalidad de países latinoamericanos no son la excepción a este precepto.

Al momento particularizado de la regionalización y tomando modelos norteamericanos, experiencia asociada a la Corporación del Valle del Río Tennessee generada en 1933, lo cual fue el inicio de la regionalización por cuencas hidrográficas, en Venezuela el proceso de regionalización aporto al proceso de planificación, llevando al país a dividirse en regiones con fines de desarrollo surgen varias fundaciones y corporaciones que para la década del 60 consolidan este propósito se puede destacar la corporación del desarrollo de los Andes (CORPOANDES) creada en 1964, Corporación de Desarrollo del Estado de Zulia (CORPOZULIA) en 1963, se consideraron unas de las más importantes por la gran acogida que se dio por parte de la población y el respaldo que tuvo de las elites políticas y del poder central, se crearon otros como la Fundación para el Desarrollo Centro Occidente (FUDECO), Corporación Venezolana de la Guayana (CVG) (González C. F. 2009).

Durante el periodo 1960 – 1964 se presenta el Plan Cuatrienal, se integro a una política de desarrollo naciente, cuyo objetivo fue centrarse en la industrialización y modernización de la agricultura proceso bajo la tutela del Estado, también se implementaron medidas de salvaguarda de la industria manufacturera nacional aplicando medidas de protección y agilizando préstamos al sector privado (Banko, 2007), el Estado otorga beneficio a las industria y a la manufactura que le permite mantener un ciclo productivo estable de producción compensado con el comercio interno y externo, se resalta la implementación de la Ley de reforma agraria de 1960 que para muchos estudiosos determino la incorporación de la parte ambiental en los procesos de

desarrollo del país, lo cual implicó una mirada al sector agrícola y al campesinado integrándolo a una producción con conservación y protección, fue un elemento clave en las regulaciones para los desarrollos que se venían dando en cuestión de extracción de recursos a través de la implementación de la política económica, la marcada vocación conservacionista de ley hacia que se pareciera a una ley ambiental más que a una ley agraria, (Mejías C., 2007).

Este plan cuatrienal de la nación 1960 – 1964 se creó bajo la dirección de CORDIPLAN se planteó como un plan de la nación para incorporar el desarrollo en todas las regiones de Venezuela, donde la población es parte importante de este crecimiento y por ende fomentar integralmente el bienestar social asociado a una calidad de vida mejor, este plan estaba integrado por varios programas a implementar en los territorios bajo la realización de varias acciones, e incorporando el desarrollo comunal, permitiendo más adelante crear los consejos comunales como instituciones participativas y aportantes al desarrollo social de los territorios venezolanos.

El plan determinaba implementar los siguientes objetivos expansión de la producción industrial, mejoramiento y eficiencia de la productividad, promoción de la descentralización industrial, transformación de las actividades artesanales en procesos fabriles más productivos y eficientes y reducción de la dependencia de la economía nacional de los mercados extranjeros, en cuestión de innovación tecnológica e investigación hacia énfasis en petroquímica, la siderurgia, diques y astilleros y la mecanización de salinas de Araya (Lucas G. 2006).

De esta manera surge el III Plan de la Nación, comprende el período 1965-1968 y se elabora en el gobierno de Raúl Leoni, uno de los lineamientos era integrara a la nación

regionalmente surge la necesidad de comerciar con los vecinos suramericanos, por ello se integra a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), junto con este proceso adicional el plan sigue la estrategia de desarrollo del sector industrial aunque se hablaba de diversificar la economía, se sigue el modelo del crecimiento sobre los sectores en la industria y la manufactura, según CORDIPLAN citado por Lucas G. (2006) afirma que:

*La estrategia para el desarrollo del sector industrial se encuentra dentro de la estrategia general, que perseguía en última instancia la transformación de la economía petrolera en una economía moderna industrial y agrícola a través de un proceso planificado, para lograr una mayor estabilidad y mayores niveles de vida de la población, (p. 80).*

Lo que se reitera es generar unas alianzas estratégicas para incentivar el mercado naciente y colocar la industria en la primera escala de la economía nacional. “Entre los resultados de este plan destaca la incorporación de la nación a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1966 y el inicio ese mismo año de las negociaciones para la firma del Acuerdo de Cartagena, con la declaración de Bogotá, la cual tenía como finalidad la creación de un mercado común andino y es suscrita por Venezuela”, (Mendoza, 2004, p. 29).

La integración de las economías a nivel latinoamericano es un avance importante para el fortalecimiento de las economías de bloque ya que permite mejorar la continua exportación, intercambio y especialización en la producción, generando avances significativos en los medios, técnicas y procesos innovadores de producción, aportando al desarrollo de las regiones.

A partir de la década del 60 se realizan las primeras evaluaciones sobre los prospectos que estaba dejando la potenciación del sector industrial es por ello que “CORDIPLAN elaboró

en 1966 la II Encuesta Industrial, en cuyos resultados se aprecia que la capacidad utilizada promedio de la industria fabril resultó ser de sólo el 60%. En las ramas tradicionales ese aprovechamiento estaba restringido al 58% y en las intermedias llegaba al 67%. Las industrias mecánicas registraron una utilización de la capacidad instalada del 48%”, (CORDIPLAN, 1970, p. 295). Proceso que le sirvió de diagnóstico para saber la situación de este sector dentro de la economía nacional.

Iniciando la década del 70 entra en marcada el IV Plan de la Nación del periodo 1970-1974 bajo el gobierno de Rafael Caldera, configura un retroceso del modelo industrial atribuido a la persistencia de un modelo económico sujeto todavía a la utilización de la renta petrolera para financiar la inversión, en frente de exportaciones también se ve abocado a una crisis lo cual se suma a la problemática imperante.

En este marco, el crecimiento económico reflejaba los procesos de ganancia y acumulación de capital por lo tanto se había generando un desbalance en el situado fiscal del país al que se debía los altos costos y el desequilibrio en la balanza comercial del país es así como estos comentarios colocaban una incertidumbre en el gobierno, según Banko (2007) se evidencia:

*La preocupación gubernamental ante las limitaciones estructurales del modelo de industrialización diseñado, cuya reactivación sólo sería posible si se incentivaban las exportaciones. Precisamente, con el objetivo de extender los mercados se aceleraron las negociaciones para la integración de Venezuela al Pacto Andino. Sin embargo, a pesar de las deficiencias evidenciadas en el proceso de industrialización, es menester subrayar su destacada contribución a la diversificación económica, además de los avances aportados en materia tecnológica, el aumento del empleo*



*productivo y la capacitación de mano de obra. Según datos de CORDIPLAN, la industria manufacturera había acrecentado su participación en el PIB del 9% en 1950 a 14,9% en 1960 y al 20,2% en 1969. Entre 1960 y 1969 las industrias intermedias pasaron de 31,6% a 33%, y en el caso de las mecánicas el incremento fue de 9% a 13,9%. (CORDIPLAN, 1970, p. 289). En el marco de tales políticas, entre 1970 y 1973, el Producto Industrial subió en 7.5%. Algunas ramas manufactureras presentaron en dicho período los siguientes índices: alimentos 6,3%, textiles 6,6%, prendas de vestir 2,7%, tabaco 8.8% e industrias básicas 16,6%. (p. 135 – 136).*

Para corregir esta preocupante situación se propone en el IV plan hacer más eficiente los sectores industriales del país , con lo que se implementa una nivelación de precios y valor agregado a la producción nacional lo cual se vería reflejado en las ventas nacionales y las exportaciones para cubrir esos costos y sobrecostos, también se estableció una línea de mercado de importaciones y sustitución de importaciones de materias primas para el sector manufacturero ya que ello todo su materia prima venia del exterior. Problema que se debía corregir.

El cuarto plan se especializo en desarrollar el sector externo bajo el criterio de exportaciones nuevas, estableciendo unos objetivos encaminados a mejorar las condiciones de la exportación del petróleo, reducción de la dependencia mono- exportadora y sustituyendo la base importadora. También a partir de ello se configura la incursión de la población en la base de la producción.

Según CORDIPLAN (1970), los principios se relaciona con la implementación de una economía solida y preparada para afrontar cambios donde se propicie la mayor producción, mas exportaciones, mejores empleos, mayor autonomía externa y participación de la sociedad en el desarrollo, el esfuerzo recaía en generar una mayor y mejor dinámica comercial de productos

primarios los cuales deberían generar un repunte en las exportaciones, junto con la incorporación de la manufactura más especializada y que genere exportaciones, ampliando la red de mercado con los vecinos de demás países latinoamericanos. Los programas que propuso estaban direccionados al desarrollo social y cultural (Educación, salud, Cultura, seguridad pública, ciencia y tecnología), Desarrollo industrial (potenciar la industria de los hidrocarburos y las manufacturas), desarrollo agrícola (hacer más productivo el sector del agro, potenciar la actividad pecuaria, pesquera, generar una política de reforma agraria), Desarrollo del territorio (infraestructura, vivienda, comunicaciones, viales, transporte).

Este plan también considero a la población con ente social gestor del crecimiento y que debe ser parte integral de la promoción de desarrollo y crecimiento del país para ello es necesario incorporarlo dentro de las políticas de desarrollo con todos los requerimientos que se presenten tanto en políticas públicas como de diseño de alternativas, la promoción popular es la alternativa que permite esta inserción y resalta la labor de la sociedad dentro de cualquier modelo, “La promoción popular era vista como un conjunto de esfuerzos integrados y destinados a estimular transformaciones en el sistema socioeconómico y cultural que permitieran la incorporación y participación deliberada y consciente del hombre como sujeto de todos los procesos y fines del desarrollo”, (Gonzales, 2006)

Un elemento significativo que marca la historia de la estructura económica del país es la incorporación al acuerdo de Cartagena, hoy conocido como comunidad andina de naciones (CAN), lo que represento para Venezuela generar mayores intercambios comerciales y una salida a sus productos manufacturados, también represento menor competencia en la importación de

materias primas para su industria. “Es así, que una vez conseguido el apoyo necesario para impulsar el proceso integracionista se comienzan a dar los pasos necesarios para la firma en el año 1973, del Consenso de Lima, mediante el cual Venezuela se adhiere al Acuerdo de Cartagena y se cierra una etapa exitosa para el país en materia de integración regional”, (Mendoza, 2004, p. 30), Una situación que acompañó a Venezuela fue la bonanza petrolera de los años 70 lo cual representó una estabilidad económica y un incremento en sus balanzas comerciales lo cual le dio solvencia económica y capacidad para apoyar procesos productivos.

En este contexto, el Quinto Plan de la Nación desarrollado en el periodo 1975- 1979 bajo el gobierno de Carlos Andrés Pérez, marcó el inicio de beneficios dentro de la economía del país al incrementarse los recursos sobre la base del despegue del precio del petróleo a nivel internacional, se generaron varios programas de desarrollo a nivel regional que estaban direccionadas a implementar mayor consolidación en los sectores productivos principalmente en las áreas de petroquímica, siderurgia, aluminio y electricidad.

*Se continuó con la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones o crecimiento hacia adentro, por lo que el Estado realizó grandes inversiones en las empresas básicas del hierro y el aluminio y reforzó su intervención en la economía a través de un gasto público creciente. Mientras tanto, la integración regional no consiguió avanzar en aspectos políticos, sociales y de participación de la sociedad civil en el proceso, lo que demostró falta de voluntad política para profundizar el mismo (Mendoza C., 2004, p. 30)*

La planificación ha sido una constante en Venezuela desde finales de los años 50 centrado en un modelo normativo, con un estado que ha enfocado su desarrollo a una política económica donde ha predominado el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, proceso que se ha incorporado en los distintos planes de desarrollo, e interviniendo los

principales sectores de la economía como son la industria, la empresa, la manufactura, bajo una política hasta ahora incluyente en lo social. En el contexto de este Plan, “la propuesta central fue consolidación de una economía de servicios con miras a la capitalización social en el hombre” (Rodríguez G., 2013, p. 44), que permita la estabilidad y el desarrollo con miras a un bienestar y prosperidad.

La incorporación de la planificación denota una evolución y ha adquirido gran significancia en el gobierno, aunque este hecho ha significado que gire en torno a las decisiones de los sectores y las políticas de gobierno es el reflejo de lo que sucede en Venezuela, aunque se avanza mucho en mantener una economía estable la real integración social a través de las regiones se manifestó escuetamente, dejando relegados procesos sociales y de participación tan importantes en una democracia para generar el verdadero desarrollo.

A continuación en la tabla 45 se muestra las características de la planificación que generaron cambios en la estructura social y económica del país, en el periodo 1930 – 1980.

Tabla 45 Periodos y características de la planificación en Venezuela 1930 – 1980

PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (VENEZUELA)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Inicios de la planificación en Latinoamérica	1930 - 1940	1910 – 1914 durante el gobierno Juan Vicente Gómez, se comienzan a dar los primeros acercamientos sobre procesos de planificación y se presenta el programa de Gobierno “Paz y Trabajo” el cual daría una de las primeras alternativas de crecimiento sectorial para ello se realizó el plan de vías, el cual permitió la realización de la interconexión vial del país. 1930 En años anteriores se incorporan procesos ligados a estructuras básicas para el desarrollo del país, 1936 se elabora el “programa de febrero 1936 – 1941” que fue la acción de gobierno que implemento la continuación y ensanchamiento de la estructura vial del país, profundizo en el desarrollo, económico, político y social del país, política de incremento del comercio interior y exterior. (Olivar J. 2011).
	1940 - 1950	En esta década se presentan intentos aislados de planificación los cuales se basaron principalmente en procesos sectoriales presentándose de la siguiente manera.

	<p>1941 con el propósito de sopesar el problema acuñado por la crisis generada a raíz de la segunda guerra mundial la cual afecto la economía nacional del país afectándolo en años posteriores ya que la mayoría de elementos producidos se importa del exterior, en el gobierno de Isaías Medina Angarita (1941 – 1945) se hace el plan cuatrienal de obras públicas (1942 – 1946), el cual pretendió estimular la demanda interna, se direcciono principalmente hacia la infraestructura, se introducen los lineamientos Keynesianos para propiciar desarrollo económico, se inician los pasos para el desarrollo industrial donde se involucra, materia prima, mano de obra y transporte Jhon Boulton citado por Olivar J. 2011).</p> <p>1946 Se crea el Consejo Nacional de Economía adscrito al ministerio de fomento, el cual formulo programas a corto plazo</p> <p>1946 – 1947 Se realiza el plan mínimo de producción agrícola.</p> <p>1947 Se elabora el plan de vialidad y se aprueba el plan nacional de electrificación (PROPLAN, 1979).</p> <p>1948 - 1949 Se elabora el Plan Nacional de irrigación a 20 años, para desarrollarse en posteriores años.</p> <p>1950 Se desarrollan los planes reguladores de ciudad.</p>
<b>1950 - 1960</b>	<p>1958 Se crea la oficina central de coordinación y Planificación, (CORDIPLAN), entidad que se encargo en direccionar, diseñar y elaborar planes nacionales regionales, en los cuales se incorporo el análisis en conjunto de la realidad socio – económico del país, para propiciar desarrollo a mediano y largo plazo, tomando como base el sistema de Planificación integral de la economía, el cual llevo a la realización de planes cuatrienales, cuya evaluación tendría que hacerse cada dos años.</p>
<b>1960 -1970</b>	<p>1960 Se crean instituciones del orden gubernamental para el desarrollo regional y se introducen los conceptos de desconcentración y descentralización. Se conforman entidades como la corporación venezolana de la Guayana (CVG), 1960; el consejo Zuliano de Planificación (Conzuplan), 1963, que posteriormente daría paso a la creación de la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (Corpozulia); se crea la corporación de Desarrollo de los Andes (Corpoandes), 1964; en 1965 fue creada la fundación para el desarrollo centro occidental (FUDECO); también fueron creadas las corporaciones para la región central (Corpocentro) y para la región nororiental (Corporiente) (Lavalle, 2010, 33).</p> <p>Se presenta el Primer Plan de la Nación 1960-1964. Capítulo V. Desarrollo de la Comunidad.</p> <p>1963 Se presenta el Segundo Plan de la Nación 1963-1966. Capítulo XVIII. Desarrollo de la Comunidad.</p> <p>1969 Se presenta el Cuarto Plan de la Nación 1969-1973. Capítulo VII. Desarrollo Social.</p> <p>1969 se presenta el programa “administración para el desarrollo” que introducía acciones para el desarrollo económico y social por medio de la planificación, para este mismo año con el decreto No. 72 de 1969 se crea el sistema de regiones del país, (González F. 2009, 69 y CORDIPLAN, 1960, 1963, 1965).</p>
<b>1970 - 1980</b>	<p>1973 Se presenta el Quinto Plan de la Nación 1973-1978. Parte D. Urbanización, Equipamiento y Programas para Áreas Marginales.</p> <p>1979 Se presenta el Sexto Plan de la Nación 1979-1984. Capítulo VIII. Organización Social y Participación (CORDIPLAN, 1970, 1976, 1981).</p>

*Fuente: Elaboración propia*

## **Crisis de la planificación en Venezuela periodo 1980 -1990**

Para esta época se observa una tendencia a una crisis económica que se manifestó en la mayoría de los países Latinoamericanos, Venezuela tenía hasta el momento unas finanzas estables derivadas de la bonanza del petróleo algo que fue transitorio, hacia 1982 los desequilibrios se comienzan a manifestar produciendo déficit fiscal y una preocupación constante por el pago de la deuda externa, “la fuga de divisas contribuyó entonces en forma determinante a empeorar la situación económica, que en 1983 desembocó en una grave crisis cambiaria, marcando el fin de la estabilidad monetaria que había caracterizado a la economía venezolana hasta ese momento”. (Banko, 2007, p. 139),

En el año 1981 se elabora el Sexto Plan de la Nación, para el período 1981-1985, durante el gobierno de Luis Herrera Campins, y en el mismo se presenta nuevamente la necesidad de asumir la integración regional como un instrumento indispensable para lograr el desarrollo nacional, se implementa un proceso integrado a partir de la participación ciudadana y democracia participativa que determina la participación de la sociedad en toma de decisiones.

Según CORDIPLAN (1981), el plan se direcciono sobre los siguientes objetivos y estrategias:

- a. Aumentar y fortalecer los niveles de organización social de los distintos sectores de la población, con especial énfasis en los grupos de menores recursos.
- b. Promover cambios de actitudes y valores en la sociedad venezolana,

- c. Generara desde la institucionalidad procesos que permitan estimular, orientar y apoyar los procesos de organización social y participación, y para posibilitar la coordinación de los diversos programas dispersos en múltiples entidades oficiales.
- d. Generar el crecimiento integral y planificado del cooperativismo para convertirlo en un instrumento eficiente del desarrollo social y económico del país.

Entre las estrategias y lineamientos estratégicos formulados en el sexto Plan de la Nación destacan las siguientes:

- El aumento del nivel de organización social de la población.
- La realización de modificaciones legales e institucionales
- El desarrollo del cooperativismo; con la intención de incrementar el número y la calidad del movimiento cooperativista en Venezuela
- Contempla un plan de desarrollo agrícola a largo plazo y un plan industrial sujeto a potenciar la producción del mercado interno.

En este sentido el plan generaba un acercamiento al manejo social, pero tenía que enfrentar los procesos derivados de la crisis económica presente.

En este sentido las principales medidas de política contenidas en el plan buscaban estimular el avance de las negociaciones del Grupo Andino con miras a la armonización e integración de políticas, generar procesos de libre comercio, generando un mercado externo con bajos aranceles y un comercio interno e implementar procesos que posibiliten el desarrollo

social y cultural de las regiones, creación de las condiciones optimas para la conformación del mercado común andino durante la década de los ochenta, con la participación del sector privado.

*En medio de una profunda recesión económica, Jaime Lusinchi asumió la presidencia para el período 1984-1989. Este gobierno también se orientó en un primer momento al diseño de una política de ajuste para reducir el déficit mediante la contracción del gasto público. Sin embargo, era difícil atenuar los efectos de la crisis industrial, ya que tanto la inversión pública como la privada se redujeron significativamente entre 1983 y 1984, al tiempo que se originó un alza de los costos de producción a causa de la devaluación. Se dificultaron, además, los suministros oportunos de materias primas e insumos importados y surgieron dificultades de acceso a fuentes de financiamiento para la ampliación de las actividades manufactureras. Sin embargo, los programas sociales de carácter compensatorio y el plan nacional de mantenimiento de obras de infraestructura lograron neutralizar los factores que incidían en la reducción de la demanda agregada real. (Banko, 2007, p. 139)*

El nuevo gobierno liderado por Jaime Lusinchi, elabora el Séptimo Plan de la Nación, para el lapso 1984 – 1988 sin hacer mención al tema de la integración regional, lo que indica la poca importancia que para el gobierno de esa época tenía esta materia, debido a la necesidad de dirigir la estrategia de desarrollo hacia otras áreas consideradas prioritarias, dada la magnitud de la crisis que enfrentaba el país (Mendoza, 2004, p. 31)

En el plan 1984 – 1988, el tema de la participación ciudadana se le considera elemento esencial en la toma de decisiones. El tema de la participación social pudo ser identificado en dos componentes del plan:

- a. Avance hacia una sociedad más justa; y,
- b. Profundización de la democracia política.



En el componente Avance hacia una sociedad más justa, para la cuestión participativa se propone la creación de nuevas formas empresariales que democratizen la propiedad del capital y la gestión empresarial. Y más específicamente aún se sugiere el acceso de a una educación creativa y a una cultura participativa.

Para el Año 1989 se presenta el VIII Plan de la Nación 1989 – 1994 en el cual se caracteriza por qué se quiere el cambio del paradigma de la economía sobre la base petrolera a una sociedad basada en la producción, se le conoció como El Gran Viraje, propuso como objetivo lograr una democracia moderna y eficiente, sobre la base de incorporación de decisiones colectivas bajo una cultura participativa y concertada, también es importante determinar que se acaba el ciclo de estar en una economía cerrada y pasa a ser parte de la competitividad en el libre mercado.

Según el IICA (1994) los lineamientos de VIII Plan Nacional se determinan a partir de:

- a. Un modelo competitivo inspirado en las políticas que promueven la exportación para logra una ruptura del sesgo anti exportador que caracterizaba la economía venezolana, se determina la transformación del aparato productivo adaptado a las nuevas condiciones de competitividad internacional.
- b. El estado debe como empresario debe reducir su ámbito de acción concentrando recursos solo para actividades estratégicas.
- c. Una estrategia social direccionada a mejorar la calidad de vida de la población, con los propósitos de erradicar la pobreza extrema y dinamizar los valores sociales y culturales.

- d. La inserción de Venezuela en el mundo con un nuevo enfoque de la integración latinoamericana, a través del fortalecimiento de la diplomacia comercial, la cooperación sur-sur y el dialogo norte – sur.

Los objetivos se desarrollan a través de instrumentos como la reforma comercial, reconversión agrícola y agroalimentaria, financiamiento a la producción e inversión infraestructura y apoyo.

Teniendo presente lo anterior lo que antecedió a la crisis fue la implementación de un modelo neoliberal de la economía propiciado por la liberación de mercados, colocando en conflicto a la producción nacional, derivado de unos procesos de competitividad, que no permiten el fácil acceso a la comercialización.

*La propuesta liberal de los 80 se fraguó sobre las ruinas del estado centrismo que le antecedió. El debilitamiento de las jerarquías y la consecuente desregulación de la sociedad, se convirtieron en sus postulados fundamentales. Como quedaría demostrado tiempo después, el modelo liberal que proponía la coordinación social a través del mercado, se enfrentaría a una trascendental paradoja: su implantación terminaría requiriendo la existencia de una fuerte intervención estatal. El mercado no ofrecía un imaginario colectivo ni un medio para la conducción social. Su postulado orientaba la acción a partir de la existencia de un mercado mundial que operando a partir de la competitividad sistémica, mostraba su capacidad organizativa y no sólo de recursos (Lechner, 1997 y Messner, 1999 citados por Mascareño, 2006).*

La recuperación y fortalecimiento de las regiones se debió aun mas, regiones que no tienen recursos mineros e hidrocarburos fueron las menos favorecidas debido a que no hay un proceso de partidas económicas que puedan soportar sus necesidades así que en vez de propiciar

los procesos de descentralización autonomía colocaron en graves aprietos a estas regiones es así que “los procesos de descentralización y desconcentración de poderes que se iniciaron en 1989 fortalecieron fundamentalmente a los gobiernos estatales y municipales, no obstante, carecieron de estrategias de desarrollo regional, ocurriendo tanto el debilitamiento del concepto de región como el de los Organismos de Desarrollo Regional ODR, con excepción de CVG y CORPOZULIA, cuyo énfasis en los roles de manejo de inversiones y aprovechamiento de los recursos mineros, las distinguen del resto”, (Sánchez, 2006, p. 100). A continuación en la tabla 46 se puede observar las principales características de la planificación que marcaron el periodo 1980 – 1990.

Tabla 46 Periodos y características de la planificación en Venezuela 1980 – 1990

PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (VENEZUELA)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Crisis de la planificación	1980 - 1990	1984 Se presenta el Séptimo Plan de la Nación 1984-1988. Capítulo V. Lineamientos de Acción. 1988 Se realiza el Octavo Plan de la Nación 1989-1994. Capítulos Compromiso Social, Crecimiento sin Inflación, Cambio Institucional (CORDIPLAN, 1984).

*Fuente: Elaboración propia*

### **Retomando el rumbo de la planificación en Venezuela periodo 1990 - 2016**

Para este periodo se dan una serie de transformaciones que obligan a los países a tomar medidas para integrarse dentro de la economía mundial, asociado a un marcado proceso de apertura y libre mercado se dispone de un nuevo aparato neoliberal que flanquea las economías rezagadas de los países latinoamericanos, pasan a tomar parte ciertos dinamismos nacionales atribuidos a la conformación regional, es así como “la integración regional pasa a ser un

instrumento adicional para abrir las economías a la competencia mundial. En este sentido, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) considera que el nuevo regionalismo en los años noventa en América Latina, es un regionalismo abierto y surge de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general” (Mendoza, 2004, p. 27). Venezuela en estos años se inserta dentro de este proceso al incorporar dentro de sus políticas tratados de libre comercio.

En 1994 asume un nuevo gobierno bajo el mando de Rafael Caldera, quien por segunda vez es reelecto; se diseña el Noveno Plan de la Nación 1994 – 1998, conocido como Un Proyecto de País. Este plan ofrecía a la sociedad venezolana la construcción de un proyecto de país donde haya una mayor equidad y que permita una mejor calidad de vida y solidaridad social, pero la crisis económica obliga a la administración a tomar medidas de corte neoliberal para frenar el desajuste económico y evitar la pérdida total de la capacidad de compra, que se eleven los intereses de la deuda, devaluación de la moneda, en los argumentos que presentan Guerra y Ponce (2005) se establece que se toman la siguientes medidas:

- Aplicación de una política de control de precios.
- Control de Cambio.
- Eliminación del IVA y sustitución por el Impuesto de Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor (ICSVM).
- Suspensión del proceso de privatización.

Teniendo en cuenta lo anterior se el plan contempla cinco líneas estratégicas, que permitan la construcción de un país estable económicamente e incluyente socialmente, estrategias que se relacionan con la inserción estratégica del país en el contexto internacional, la transformación del aparato productivo, el proyecto de solidaridad social, la transformación de la educación y el conocimiento y la reforma del estado. Esto contrarrestaría los cambios en los aranceles de comercialización manteniendo estable el flujo de precios y que no se limite la capacidad adquisitiva de la población.

La integración de países fue una de las políticas que nace para que los países enfrenten la situación de competencia y el libre comercio, la incorporación de un mercado común permitiría equilibrar los lineamientos macroeconómicos de esta integración, de esta manera “se consideró el establecimiento de una Zona de Libre Comercio en América del Sur, mediante la negociación de un Tratado de Libre Comercio con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en coordinación con los demás países del Grupo Andino con mirar a aumentar el poder negociador de América Latina frente a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas”, (Mendoza, 2004, p. 32 - 33).

La implementación de los procesos de planificación abarco la mayor parte del país, esto nos explica que se dio gran despliegue al desarrollo económico y social, generando cambios territoriales derivados de una política y dirección a través de CORDIPLAN y entidades de orden regional, lo cual nos demuestra el transito y las tendencias que ha tenido la planificación, nos ayuda a comprender como se avanza de la “planificación Sectorial Normativa a la planificación por Problemas y Objetivos, de allí a la Estratégica; este último enfoque aún se mantiene, con

diversas modalidades y énfasis de aplicación combinado lo participativo y la incorporación del desarrollo endógeno”, (Sánchez, 2006, p. 99)

Para la entrada al nuevo milenio se cambia el aparato gubernamental de Venezuela con la llegada al poder de Hugo Chávez el cual asume su mandato como presidente de la República Bolivariana de Venezuela, se diseña y se presenta a través del Ministerio de Planificación y Desarrollo, el Plan de Desarrollo Económico y social 2001 – 2007 con un horizonte de planificación a largo plazo.

Al respecto el Gobierno de la República de Venezuela (2011) establece que el plan se enfatiza en un modelo de visión prospectiva del territorio para generar desarrollo el cual se enfatiza en lograr equilibrios en las dimensiones del desarrollo tanto en lo Político, Económico, Social, Territorial e Internacional. Fundamentado en la participación protagónica del pueblo venezolano, para que se presente un cambio y se den las acciones más pertinentes para la mejora en la calidad de vida de los venezolanos.

Sus lineamientos parten de cambiar la estructura de una economía rentista a la del tipo productivo que mejore las condiciones a través del impulso a la agricultura la industria el comercio el turismo y la construcción de infraestructura, que permite la creación de empleo, educación, salud, seguridad, que permita generar desarrollo y menos dependencia.

En la integración internacional y haciendo parte de uno de los ejes del plan Venezuela entra a formar parte del MERCOSUR y la CAN también entra a formar parte del área de libre comercio de la Américas, “se considera el proceso como parte de la estrategia de desarrollo

nacional. Resalta el impulso que ha tenido la integración latinoamericana en estos últimos años, a través del avance de las negociaciones que se han realizado a nivel político, con el propósito de profundizar el proceso”. (Mendoza, 2004, p. 32)

Para el periodo 2007 – 2013 se continua con la reforma al modelo económico del país, en este sentido se formula el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en este plan se establece una transformación económica social y política que abra los caminos hacia un nuevo socialismo es continuación y consolidación del plan anterior, aparece entonces lo que se conoce como el socialismo del siglo XXI.

Se hacen varios planteamientos los cuales están direccionados a alcanzar el socialismo del país para lo cual se proponen cinco directrices basados en la nueva ética socialista, la suprema felicidad social, democracia protagónica revolucionaria, modelo productivo socialista, nueva geopolítica nacional, Venezuela potencia energética mundial, nueva geopolítica internacional, lo que enmarca al plan en una tendencia socialista, Gobierno de la República de Venezuela (2007).

Se determina que es la transición de una planificación económica y social a una planificación centrada en el modelo socialista como lo explican Báez G. Z. y Cordilo M. R. (2012) donde explican que el plan enfatizado en cinco principios lo que determina que es “un programa de “transición al socialismo y de radicalización de la democracia participativa y protagónica”; cambiado las fuerzas antagónicas del capitalismo al socialismo de mercado.

Teniendo en cuenta los planteamientos de Mascareño (2006), podríamos llegar a determinar que el estado liberar a cambiado a un estado social donde todo se rige por la decisión del Estado quien vela por la sociedad en primera instancia y después la soberanía, la economía, la organización, el ordenamiento del territorio, el mercado, las relaciones de producción, el manejo del mercado interno, la condiciones que se imponen al mercado externo, para el funcionamiento de aparato Estatal.

*El Estado se convertirá en decidor público y en formulador estratégicos de los pasos de la nación, con una activa presencia en la vida pública y con un aparato técnico-burocrático creciente (Salamanca 1994). Para ello, este ente incorporó la capacidad que ofrecían los cambios científico-técnicos, sobre todo los referidos a la programación y técnicas de operaciones, con lo cual se creaba una nueva manera de trabajo en las estructuras del Estado para los fines propuestos. (Mascareño, 2006, p. 40)*

En esta época también entra a formar parte la organización del territorio al establecer una normativa general de planificación, representa la ley orgánica de Planificación la cual define las formas de actuación en las áreas rurales y urbanas, dando énfasis a la mayor autonomía de los entes locales en cuestiones de administración de su territorio, “la Ley Orgánica de Planificación, por su parte, constituye el hito jurídico en el cual se soporta todo el conjunto de instrumentos de la planificación nacional a sus diversas escalas. Los recientemente impulsados Consejos Locales de Planificación (CLP) y Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP) perfilan como importantes engranajes a los fines de esta ley a los niveles municipal y estatal respectivamente” (Sanchas, 2006, p. 101), los cuales pretenden articular a la política de desarrollo socialista imperante en el momento.



En el año 2013, después de la muerte del presidente Hugo Chávez, Venezuela vive un momento de polarización política que ha generado procesos de desestabilización del gobierno, durante este año, el proyecto de construcción del socialismo continúa con Nicolás Maduro, vencedor de las elecciones y quien sigue el modelo de desarrollo socioeconómico y político de su antecesor. Se presenta entonces su plan de desarrollo para el periodo 2013 – 2019 llamado Plan Patria y se constituye en el segundo plan socialista de desarrollo económico y social de la nación, se inscribe dentro de la visión de largo plazo, que viene ya desde hace varios años, (República Bolivariana de Venezuela, 2013).

Se mantiene la tendencia del plan anterior y se consolida el modelo socialista para ello se generan cinco objetivos que determinan la consolidación del modelo los cuales son:

1. Mantener la independencia nacional: se relaciona con los objetivos estratégicos nacionales en los órdenes político, económico, social y cultural, unidad de pequeños y medianos trabajadores de la producción, soberanía en la producción y de la capacidad alimentaria, manejo de recursos (petróleo).
2. Construir el socialismo Bolivariano del siglo XXI: Mantener e implementar la idea y los ideales socialistas en todos los sectores.
3. Convertir a Venezuela en potencia social, lo económico y lo político: aprovechando el capital humano los recursos, y la trascendencia geopolítica a nivel de Suramérica.
4. Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional: generar otra alternativa al capitalismo que evite la dominación imperial, desmontar el sistema neocolonial de dominación imperial.
5. Contribuir a la salvación del planeta: plantea la conservación de la vida en la Tierra.

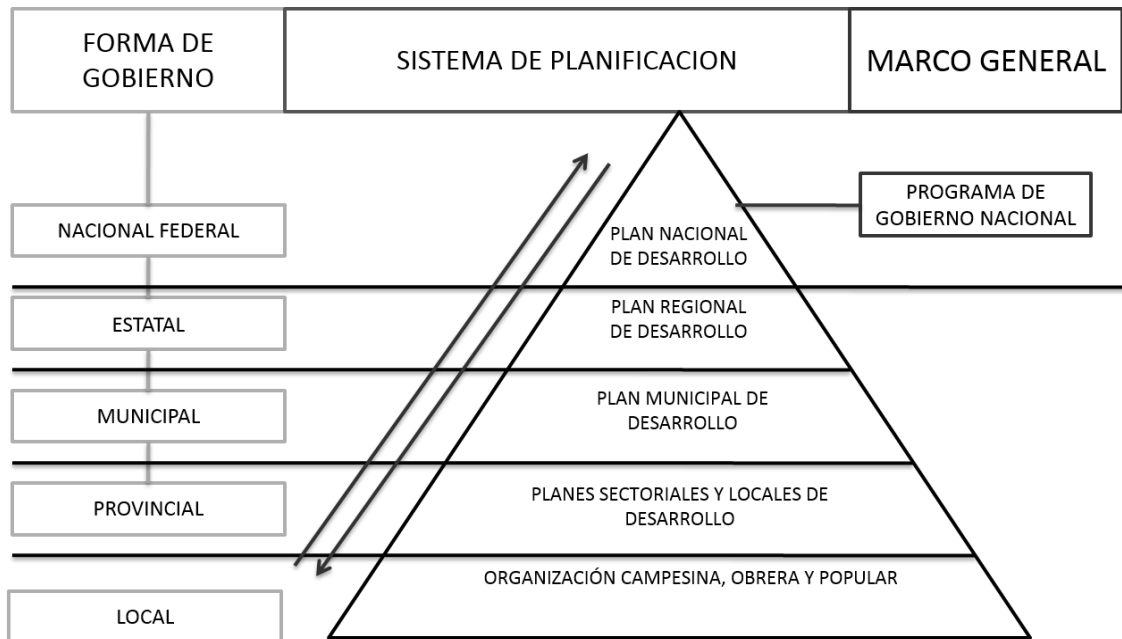
A continuación en la tabla 47 se puede observar las principales características de la planificación que marcaron el periodo 1990 – 2016, en la figura 21 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Tabla 47 Periodos y características de la planificación en Venezuela 1990 – 2016

PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (VENEZUELA)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Retomando el nuevo rumbo de la planificación	1990- 2000	1994 se presenta el programa de estabilización y recuperación económica, direccionado a la propuesta social, se implementa el proceso de planificación participativa.  1995 se crea el noveno plan de la nación (1995 – 1999), se denomina la agenda Venezuela. Se profundiza en programas como la salud, la alimentación, infancia, economía solidaria, actividades productivas, activación de entidades como corpoindustria. (Guerra A.; Ponce B. 2005)
	2000 - 2016	1999 Se hace el plan de desarrollo económico y social de la nación 2001 – 2007 se profundiza en procesos políticos económicos y sociales, territoriales e internacionales.  2007 Proyecto nacional Simón Bolívar- primer plan socialista 2007 – 2013, se implementa el proceso democrático participativo. (Malavé D. 2007).

Fuente: Elaboración propia.

Figura 21 Sistema de planificación en Venezuela



Fuente: Elaboración propia

## **CARACTERÍSTICAS Y PERIODOS DE LA PLANIFICACIÓN EN PARAGUAY**

La planificación en Paraguay se ha desarrollado de forma gradual derivado de conflictos internos lo que hicieron que retrasará su proceso de crecimiento, sumado a la crisis mundial deriva de las segunda guerra mundial, la cual coloco en crisis al sistema financiero y de mercado globales, Paraguay no fue ajeno a este proceso, su economía se baso en exportaciones especialmente de ganado vacuno, permitiendo solventar su economía, ahí es cuando las políticas económicas y procesos de mercado permiten que se inserte la planificación en un principio indicativa y centralista para luego pasar a incorporarse en el desarrollo económico y social. Partimos de esas ideas iniciales para profundizar en la siguiente parte en su evolución.

### **Inicios de la planificación en Paraguay periodo 1930 – 1980**

La década del treinta del siglo XX, Paraguay se ve sumido en un conflicto bélico conocido como la Guerra del Chaco sucedido en 1932 que genero un estancamiento de los procesos de planificación económica y social del país, repercutiendo en la inestabilidad de la economía del país, esto sumado a la gran crisis económica mundial del 29, fueron factores para que Paraguay sea un país que no evoluciono junto con los demás países latinoamericanos en el proceso de planificación.

Transcurriendo casi 62 años, el comportamiento de la economía se vuelve a recuperar con el despegue de ciertas actividad des relacionadas con la producción para abastecer el comercio exterior, muchos analistas determina que la depresión del 1929 no habría sido algo significativo

de influencia en la economía paraguaya, lo cual habría determinado un crecimiento paulatino al margen de la crisis económica mundial de esa época, lo que realmente influyo en la perdida de dinámica económica fue el conflicto del Chaco en 1932, reduciendo las exportaciones y de la producción pecuaria.

Lo anteriormente dicho se constata en la evaluación que se realiza entre 1934 y 1964 donde se identifica que la economía se mantiene estable aun mas “registró un crecimiento acumulativo de aproximadamente 3,6% frente a un crecimiento de la población del 2,5%, lo que significó un crecimiento neto de un punto porcentual en dicho periodo, dado que hasta entonces el Paraguay no se vio afectado por factores externos como la Segunda Guerra Mundial, que en el caso de los países vecinos implicó un aumento de sus exportaciones”. (Carosini, 2010, p. 30).

La economía del Paraguay ha estado sometida en esta época agitada a unos pulsos los cuales determinaban que la economía se mantuviera estable o descendiera derivado del conflicto interno y que de alguna manera influyo en la producción, el mantenimiento del mercado y el conflicto social, proceso que determino la realización de medidas de ajuste fiscal, financiero y administrativo.

*En el año de 1954 la dictadura del Gobierno de Alfredo Stroessner, desde entonces, hasta su caída en el año 1989, se plasmó un periodo histórico en el que gradualmente fue definiéndose un modelo de desarrollo que respondió a una lógica agro-exportadora. Dicho proceso, al mismo tiempo, tuvo lugar en el marco de una dinámica en la que la economía nacional mantuvo abiertas sus fronteras. En términos generales las condiciones anteriores se mantuvieron, con un crecimiento vegetativo de la producción hasta el año 1956 en que, a través de la contención de los gastos públicos de funcionamiento, la reducción de los créditos bancarios para actividades no productivas, la implantación de un régimen de cambio*

*y comercio libres, consiguió frenar el proceso inflacionario existente en la última década lo que brindó mayor estímulo al ahorro y a la realización de actividades productivas, dichas características configuran en gran parte la estructura económica actual. (Carosini, 2010, p.32)*

Pese a la difícil situación afrontada, mas la dictadura imperante se hizo esfuerzos para generar soluciones a la problemática nacional, es un periodo donde se concibió la congelación de gastos, reducción de créditos bancarios, implementación de un régimen de cambio y comercio libre, como medidas de contención de la inflación. En dicho periodo el país alcanzó una estabilidad social reflejada en empleo, ingresos, educación, salud, vivienda. Esto permite pensar en un proyecto de desarrollo que permitiría generar una planificación adecuada para el país.

Entra a formar parte del los inicios de la planificación la creación de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social en el año de 1962 adscrita a la presidencia de la república la cual genero la base para dar lineamientos y bases para implementar planes generales de desarrollo y planes sectoriales, desde la fase de formulación hasta el acompañamiento en el proceso de implementación. La secretaria está integrada por una serie de dependencias pertenecientes a la parte técnica y administrativa, las cuales permiten el desarrollo y ejecución de los planes. (CEPAL, 1978, p.19).

Para agilizar el proceso crediticio respaldado por una entidad bancaria para el año de 1961 se crea “El Banco Nacional de Fomento (BNF) por el Decreto-Ley N° 281 en sustitución del Banco del Paraguay con el objeto de promover y financiar programas generales y proyectos específicos de fomento de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la industria y el comercio de materias primas y productos originarios del país”, (Masi y Miranda, 2005, p. 30). Esta entidad

se crea con el propósito de apoyar con préstamo crediticio a las medianas y grandes empresas y cooperativas de producción, principalmente para la inversión de capital y a los pequeños agricultores.

La secretaria técnica de Planificación (STP) para el año de 1965 formula el plan bienal del periodo 1965 – 1966 que permite visualizar la estructura de la situación económica y social del país. El plan realiza un diagnóstico de la situación del país en cuestiones económicas y determina en que sectores se deben implementar estrategias para su reactivación.

Los objetivos del plan se establecieron para poder alcanzar un ritmo de crecimiento del nivel de ingresos por habitante y una mejora de la estructura misma de los ingresos, que permita a la comunidad disfrutar de un mejor nivel de vida en un horizonte de corto y largo plazo, se propone la creación de mecanismos que posibiliten la productividad, mayores niveles de producción y exportación y la reasignación de recursos públicos y privados.

Las metas que se propusieron en el plan contenían los siguientes puntos: Implementar e incrementar la producción agropecuaria y forestal a un ritmo más acelerado y sostenido, mejorar la estructura y tenencia de las propiedades a través de la reforma agraria y la colonización, aumentar la productividad con la implementación de la tecnología, realizar estudios y levantamientos de los recursos naturales renovables y aumentar y distribuir más equitativamente el ingreso. (Giles A.; Suarez M.; Et. al. 1992. p. 149)

El plan se especializa en potenciar las actividades agropecuarias con fines de exportación hace énfasis en aumentar la producción y la superficie cultivada, sustitución de importaciones, colonización de nuevas áreas para implementar procesos productivos, aumentar los niveles de ocupación y fuerza de trabajo y la consolidación de los emplazamientos poblacionales como apoyo a la actividad agropecuaria para el año de 1963 mediante La ley n° 852/63, se crea el Instituto de Bienestar Rural (IBR), para promover la articulación de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación.

Para 1967 se establece en la Constitución Nacional del país la prioridad de implementar procesos de planificación que permitan generar desarrollo, quedando integrado en “el Art. 94 de la nueva Constitución Nacional sancionada el 25 de agosto de 1967 estableciendo que "El Estado promoverá el Desarrollo Económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles con el objeto de impulsar el crecimiento dinámico de la economía nacional, crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, y asegurar el bienestar general”, (CEPAL, 1969, p. 17)

Para el periodo 1967-1968 se pone en marcha el segundo plan Bienal de país, en el cual se realizó una evaluación de los resultados del primer Plan Bienal, incluyendo además el análisis en distintos ámbitos desde la consolidación de colonias en nuevas áreas, la política monetaria y cambiaria, la tributaria, el comercio exterior, la construcción de infraestructura, el desarrollo industrial e incluso el ambiente político y social de la época.

Los lineamiento generales del plan estaban direccionados a ampliar las fuentes de economía nacional a otras regiones evitando la concentración en la zona central del país, crear

los medios que faciliten a la industrialización de las materias primas producidas por el país y aprovechar y desarrollar fuentes de energía para la proyectada industrialización, elevar el nivel cultural a través de la educación adecuándola a la realidad nacional, formación profesional para emplear mano de obra calificada, (UNESCO, 1967, p. 23).

Para la década del setenta se presenta el primer plan Quinquenal para el periodo 1971-1975, en el que se estructura la situación económica y social del país, se relaciono directamente con acrecentar la economía a través de sectores primarios y servicios, como un elemento que jalonaría la economía exportadora.

En el documento de Carosini (2010, p. 40), la autora nos muestra que este plan no conto con objetivos ni metas globales, pero que se presentan para cada uno de los sectores de la siguiente manera:

- a. Sector agrícola: donde se resalta el dar impulso, incrementar, diversificar y mejorar la producción, implementando mejor infraestructurales, regionalizar la tenencia de la tierra y elevar los niveles de ingreso del campesino.
- b. Sector ganadero, incrementar, mejorar y aumentar los rendimientos de la actividad pecuaria.
- c. Sector forestal: hacer un inventario forestal para determinar la capacidad productiva, mejorar el aprovechamiento de los bosques, intensificar la forestación y racionalizar el aprovechamiento.
- d. Sector industrial: acelerar el crecimiento industrial.
- e. Energía: aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos



- f. Transporte: aumentar infraestructura vial, aérea y puertos
- g. Comunicaciones: mejorar la infraestructura en telecomunicaciones.
- h. Sector social: mejorar las condiciones de salud educación, empleo.

*Paraguay no siguió en las décadas de 1960 y de 1970 el modelo de sustitución de importaciones adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos, debido a la aplicación de unas políticas proteccionistas del sector primario aunque la ha influenciado mucho no permitió el desarrollo, por la misma razón, políticas altamente proteccionistas. Estuvo, así, más expuesto que otros países de la región a la competencia internacional. Además, la permeabilidad de sus fronteras y su debilidad institucional para contener los flujos del contrabando de importación desde el Brasil y la Argentina le convirtieron en la economía más abierta del Mercosur (Masi y Miranda, 2005, p. 9)*

Paraguay para la época se especializó en la economía agropecuaria, dejando de lado la industrialización para luego volver a reestructurarse con la entrada de los tratados de libre mercado, lo que le ha llevado a generar una incursión en los procesos industriales. Paraguay en la década de los 70 se considera un país estable económicamente alcanzado unos procesos de expansión bastante considerable, con condiciones adecuadas para el desarrollo de su población y el mantenimiento de una estructura social que incrementaba positivamente la de otros países de la esfera latinoamericana.

*Durante la década del 70 el país disfrutó de un periodo de crecimiento sin precedentes. La tasa anual media de incremento del PIB entre 1969 y 1975 fue de 6,8%, alcanzando una prodigiosa expansión de 10,2% anual entre los años 1975 y 1981. En efecto, en los 7 años citados el PIB total aumentó en un 79%, mientras que el PIB per cápita y el consumo aumentaron en un 47% y 38%, respectivamente. Los factores económicos principales que contribuyeron a este proceso fueron la considerable expansión de la producción agrícola y de las exportaciones; así como la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá. Consecuentemente los servicios básicos de electricidad y agua potable cubrieron a cerca del 30% de la población y la tasa de analfabetismo se redujo a un 14% y se*

*registraron incrementos de la demanda de empleo mientras que el nivel de ingreso aumento significativamente (Carosini, 2010, p. 32)*

En 1977 se presenta el cuarto Plan para el periodo 1977 – 1981, En base al diagnostico realizado y las orientaciones y deseos expresados por el Gobierno, se tomaron de base los objetivos que se venían del periodos pasado, se direccionaron a los distintos sectores de la economía y sociales del país, se sigue con una política que está asociada a las exportaciones y el apoyo a los sectores productivos.

Se especializo en la producción de soja y algodón dando una ventaja comparativa sobre los demás países por esta razón siguen su actividad productiva exportadora de materias primas. “Esto es, en razón que la colocación de dichos commodities. Los commodities o materias primas son bienes transables en el mercado de valores. Los hay de carácter energético (petróleo, carbón, gas natural), de metales (cobre, níquel, zinc, oro y plata) y de alimentos o insumos (trigo, maíz o soya) en el mercado internacional no requería de la asistencia del gobierno; que el sector de la producción de soja era autosuficiente para elaborar su propia competitividad; que la rentabilidad del algodón no era un factor crítico para mantener el área de siembra de ese cultivo; y, que la exportación de manufacturas sencillamente estaba fuera de la agenda de las políticas de apoyo a la producción”. (Masi y Miranda, 2005, p. 10), este sería el recorrido de la planificación hasta finalizar la década de los 70 e inicios del 80.

En la tabal 48 se puede observar las principales características de la planificación durante el periodo 1930 – 1980.

Tabla 48 Periodos y características de la planificación en Paraguay 1930 – 1980

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PARAGUAY)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Inicios de la planificación en Latinoamérica</b>	<b>1930 - 1940</b>	1930 Se producen enclaves a través de compañías extranjeras dedicadas a la extracción de productos controlando el tráfico de importaciones y exportaciones A igual que en otros países se presenta una crisis económica a raíz del proceso y desbalance de la economía mundial, lo cual se tradujo en la reducción de exportaciones y descenso en la producción ganadera debido al conflicto de chaco de 1932. El proceso planificador no se ve evidenciado en estas épocas ya que se siguen parámetros económicos aplicados a sectores como el exportador de producción (Rojas, 2012).
	<b>1940 - 1950</b>	1940 Hay acumulación de capital, registrándose un crecimiento en la economía, existe poca afectación de factores económicos externos en la producción ya que se basaba principalmente a una producción de auto subsistencia, a diferencia de otros países que fueron afectadas sus economía por los efectos adversos de segunda guerra mundial (Rojas, 2012).  1946 Se impone un nuevo modelo de economía capitalista, el cual influye en el establecimiento de mercados, se impone un modelo económico impuesto por la hegemonía norteamericana (Rojas. 2012, 261), se adoptan políticas que van a favorecer tratados económicos.
	<b>1950 - 1960</b>	1950 Se hace presente la intervención de organismo de corte internacional como el FMI y el Banco Mundial, los cuales prestaron ayuda financiera para estabilizar la economía, condicionando acuerdos y políticas de manejo económico, se genera una política desarrollista, aplicando la base conceptual del modelo Keynesiano (Rojas, 2012), se impone un nuevo modelo de manejo económico mixto el cual incide en la presencia del capital de los monopolios (nacionales e internacionales).
	<b>1960 -1970</b>	1960 -1961 se crea el Banco Nacional de Fomento con el objetivo de desarrollar la economía del país y su finalidad era promover programas y proyectos específicos de fomento a la agricultura, la ganadería, silvicultura, la industria y el comercio de materias primas y productos (Espínola G. 2010). Se crea la Secretaría Técnica de Planificación (STP), se generan los primeros planes de desarrollo a nivel nacional que direccionan el crecimiento del país procesos que se direccionan por la influencia de la CEPAL y de los planteamientos realizados por el Dr. Prebisch sobre desarrollo en Latinoamérica.  1961 Influye también la carta de punta del este, con la firma del tratado “la alianza para el progreso” el cual condicionaba a direccionar los recursos que proporcionaba el gobierno de los Estados Unidos.  En 1962 La Ley N° 841 del 14 de septiembre de 1962 "Que aprueba el Decreto - Ley N° 312 del 6 de marzo de 1962 por el cual se crea la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social dependiente de la Presidencia de la República" (Espínola G. 2010). Esta entidad tiene como funciones elaborar los planes generales de desarrollo por sectores y regiones, coordinar proyectos y programas.  1965 – 1966 y 1967 – 1968 Se organizan los planes bienales nacionales de desarrollo denominado “Estrategia de desarrollo hacia afuera, aumento de las exportaciones y sustitución de las importaciones”, los cuales tenían el objetivo de cumplir con ejecutar las metas y los programas de desarrollo, repercutía principalmente en crear una meta de la cadena exportadora y así potenciar la economía nacional, logrando ventajas competitivas en el mercado internacional, su implementación se realizó por medio de planes sectoriales en lo agropecuario, forestal, industria, energía, turismo, comercio exterior, social (educación, salud), para el periodo de 1968 se da la reforma agraria que dar un nuevo modelo de organización y uso del territorio, (Espínola G. 2010).
	<b>1970 - 1980</b>	1970 Para esta época se presentan los planes Quinquenales, el cual tiene como objetivo el desarrollo del país a través de la intervención por sectores de crecimiento.  Se presenta el plan de desarrollo económico y social 1971 – 1975 se establecen nuevos lineamientos de desarrollo a través de la intervención en los sectores agrícola, ganadero e industrial.  En 1976 se aprueba el plan nacional de desarrollo económico y social 1977 – 1981, el cual es la continuación de los procesos acaecidos en el plan anterior (Espínola G. 2010).

Fuente: *Elaboración propia*

## **Crisis de la planificación en Paraguay periodo 1980 – 1990**

Paraguay también fue permeado por la crisis de los años 80, hay que tener en cuenta que para este periodo la región asumió y enfrentó la crisis de distinta manera ya que su situación estaba controlada con respecto a los compromisos con el pago de la deuda externa y las exportaciones, la afectación se derivó de la restricción a las exportaciones que colocaron otros países afectando su modelo de comercio ya que Paraguay tenía el modelo de libre exportación o economía abierta.

Carossini (2010) nos hace identificar que esta situación afectó a los países del cono sur que tenían unas economías que dependían de extranjeros principalmente con los países fronterizos con los cuales se tuvo que cambiar el modo de comercialización por las medidas que adoptaron, mientras que en la situación interna de Paraguay los aumentos del déficit fiscal y la culminación de grandes obras hidroeléctricas dejó cesante mano de obra que correspondía al sector campesino, sumado al encarecimiento del dólar con respecto a la moneda local.

Para contrarrestar los problemas económicos que se vivía en la región latinoamericana, en 1985 se promulga la Ley N° 523/95 (Congreso de la República de Paraguay, 1995) con la que se crea las zonas francas en Paraguay. El régimen de zonas francas se propone como una medida de concentración de la industria, el mercado y la producción de la política comercial del país, para activar las exportaciones y los mercados en las zonas francas los países adscritos a MERCOSUR, (Masi y Miranda, 2005).

Las políticas de desarrollo social 1985 – 1989 se referencio a manejar elementos del orden social para elaborar la política de desarrollo la cual tiene unos principios rectores direccionados a generara la íntima y permanente interdependencia de las variables y políticas económicas y sociales; el incremento sostenido de la participación y las oportunidades de la población en el proceso y en los beneficios del desarrollo; la participación como condición para obtener los beneficios del desarrollo (León F., 1985).

Se determina que las actividades productivas primarias son una actividad sectorial que se debía seguir explotando, combinándolo con procesos agroindustriales y especialización en la producción, propósito que llevara a generar una industrialización exitosa, con los procesos subsiguientes como son el incremento del empleo y un aumento de la producción para el exterior y el consumo interno, creando una economía en cadena que llevaría a la producción de otros bienes (vestuario, vivienda, alimentos transformados, etc.).

En el documento de León (1985) determinan que este plan desarrolla ocho objetivos direccionados a concretar los procesos de desarrollo ante la crisis de la siguiente manera:

1. Ampliación de las oportunidades e incremento de la calidad de la participación en el proceso de desarrollo.
2. Participación de los frutos del desarrollo, Movilidad social, servicios públicos, educación salud, etc.
3. Complementariedad urbano-rural y reducción de los diferenciales de ingreso y bienestar social entre ambos.
4. Acción sobre la distribución primaria del ingreso (medios de producción y. empleo).

5. Papel integrador más que compensador o 'redistribuidor de los servicios.
6. Desconcentración y accesibilidad como principios básicos del diseño y funcionamiento de las redes y sistemas de servicios sociales.
7. Atención preferencial e integradora de los grupos vulnerables y/o marginales.
8. Diversificación de las fuentes de financiamiento de la política social.

En la tabla 49 se observan las principales características de la planificación en Paraguay durante el periodo 1990 -2016

Tabla 49 Periodos y características de la planificación en Paraguay 1980 – 1990

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PARAGUAY)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Crisis de la planificación</b>	<b>1980 - 1990</b>	<p>1980 Aunque Paraguay no enfrentó los problemas de la deuda externa que tenían otros países de Suramérica, si fue afectado por problemas indirectos asociados a las medidas adoptadas por los países afectados. Hay un decrecimiento en la economía asociado a las restricciones para la comercialización de la producción por parte de países como Brasil y Argentina, internamente se asocia la crisis a la terminación de los proyectos hidroeléctricos de la nación, dejando desempleo, y sumado al déficit fiscal e impacto del sistema de cambio frente al dólar americano. (Carosini, 2010).</p> <p>1982 Implementación se presenta el plan denominado “Desarrollo regional del área Paraguaya de proyecto Pilcomayo”, el cual centra su estudio en la implementación de la hidroeléctrica y realiza su propuesta para generar desarrollo para el área de concentración de la población, desarrollo ganadero, agropecuario viabilidad, desarrollo del recurso agua, saneamiento básico, comunidades indígenas (OEA, 1978).</p> <p>1983 Se establece un régimen de cambios autorizando la operación del mercado de divisas autorizado por el Consejo Nacional de Coordinación económica. Lo cual regula los mercados y actúa en el situado fiscal del país</p> <p>En 1985 se presenta el plan nacional de desarrollo económico y social 1985 – 1989, fue consolidado con planes de corto plazo. (Espínola G. 2010).</p> <p>1986 Se aprueba el plan de impulso a la economía nacional, se basa en el diagnóstico de la situación económica y social del país, se tienen en cuenta los planes sectoriales centrados en la producción, el situado fiscal, exportaciones e importaciones, social, (Carosini, 2010).</p>

*Fuente: Elaboración propia*

Durante la década de los ochenta del siglo XX, se produce en América Latina un proceso de transformación económica, política e institucional caracterizado por la reducción del Estado,

el ajuste fiscal, la descentralización política administrativa y la liberalización de los mercados. Lo cual ha generado un abano de los procesos de planificación en algunos casos polarizados hacia la parte del manejo económico y fiscal de los países.

### **Retomando el rumbo de la planificación periodo Paraguay 1990 – 2016**

Los procesos de apertura económica derivados del consenso de Washington también afectaron la economía paraguaya obligando a tomar medidas para no entrar en un estado de crisis. Se establece “un mercado de divisas fluctuante acompañado por la liberalización de las tasa de interés, la eliminación de los controles de precios y la reducción de los encajes legales junto con la eliminación gradual de los redescuentos sectoriales; asimismo, en materia fiscal conjuntamente con el discurso de iniciar un proceso de racionalización de los gastos, se procedió a la Reforma” (Carosini, 2010, p. 53).

Entre 1990 y 1993 el Paraguay implementó un programa de reactivación económica y estabilización monetaria, unido al esquema de liberalización económica, derivado de una política económica para generar estabilización monetaria y detener la inflación en el plazo inmediato, se creó una central de riesgos para entidades financieras, un fondo de desarrollo industrial para la financiación de mediano y largo plazo, este plan priorizó los sectores, agropecuario, industrial, el de infraestructura, el sector social, educación, salud, saneamiento básico, segmentos vulnerables, la seguridad social, vivienda, población, empleo, ciencia y tecnología hasta los aspectos ambientales.

En 1993 se genera el programa de gobierno para el periodo 1993 – 1998, Según Godio (2004), presento una serie de lineamientos que permitieron centrar su acción en lo social, estableciendo programas sociales vinculados a la educación para el trabajo, con propuestas educativas en el nivel formal e informal, también se creó la iniciativa de dar oportunidades laborales a jóvenes que se preparaban para ingresar al mundo laboral, se priorizo el avance en carreras técnicas y tecnológicas, fomento la asociatividad.

En políticas sectoriales se derivó en el proceso inclusivo de la mujer, fortalecimiento de la mujer rural en los procesos económicos, sociales y toma de decisiones, políticas de capacitación en procesos técnicos agropecuarios, también se consideró la industria y la producción.

Para el periodo 1998-2003; se elabora un programa de gobierno con el fin de incorporarlo al desarrollo del país se centra en aumentar las oportunidades de empleo y consolidar el sistema de capacitación laboral, “así como una visión descriptiva y analítica de la problemática que caracteriza a cada sector socioeconómico del país, priorizando el sector agropecuario, industrial, el de infraestructura, el sector social, educación, salud, saneamiento básico, segmentos vulnerables, la seguridad social, vivienda, población, empleo, ciencia y tecnología hasta los aspectos ambientales” (Carosini, 2010, p. 66).

Durante el año 2000 se formula a primera iniciativa seria, rigurosa y muy consistente de una estrategia de competitividad, con la presentación del *Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay (EDEP)*, una valiosa contribución de la *Agencia de Cooperación*



*Internacional del Japón (JICA)*. Este estudio parte de la base que Paraguay se encuentra en una encrucijada clave para su desarrollo, marcada en el contexto regional por los efectos de la liberalización y la integración al Mercosur, y en el contexto mundial por el proceso de globalización. “El EDEP propone fortalecer la competitividad internacional y elevar sustancialmente la productividad del país, como medios de lograr el crecimiento económico y sentar las bases de un desarrollo sustentable, en este dinámico contexto regional y mundial”, (Agencia de cooperación internacional del Japón, 2000, p. 4).

En el 2001 se presenta el Plan Estratégico Económico y Social PEES tomando los criterios del EDEP y propone estrategias de carácter general, sectorial y regional con el fin de potencializar el sector agroindustrial, sector industrial, transporte, con el fin de mejorar las exportaciones, atraer inversión extranjera, y asegurar un procesos equitativo de crecimiento hacia las poblaciones con educación, justicia, cultura y recreación, establece como objetivos:

- Sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo apoyado en la iniciativa privada.
- Eliminar los obstáculos e ineficiencias estructurales de nuestro sistema productivo e institucional.
- Lograr el incremento sostenido y sostenible del PIB real per cápita, el aumento de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza (Carosini, 2010).

En el 2004 se presenta el Plan de Crecimiento Económico con Equidad: Paraguay 2011, este plan hace énfasis en la elegibilidad de los sectores prioritarios según su competitividad; a la participación integrada de los sectores privado y público; a la generación de posibilidades de

negocios, la detección de necesidades institucionales y oportunidades de cofinanciamiento; a la organización de un Sistema de Inteligencia de Mercados; al desarrollo de un programa de fortalecimiento de las cadenas productivas y clústeres; Conjunto de empresas, agentes u organizaciones que inciden en la elaboración de un producto o en la presentación de un servicio y que están geográficamente próximas atractivas a la inversión extranjera e identificación de potenciales inversores en sectores priorizados. Se basa en cuatro objetivos estratégicos como son: la recuperación de la confianza en las instituciones, crecimiento económico sostenible con responsabilidad social, fiscal y medioambiental, reducción de la pobreza y la desigualdad, y participación de la sociedad civil.

Los ejes estratégicos prioritarios que persigue el plan son:

- La modernización del Estado e institucional (rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, modernización de las fuerzas de seguridad, entre otros objetivos);
- El equilibrio macroeconómico;
- El Desarrollo humano y reducción de la pobreza;
- El incremento de la producción, la competitividad y las inversiones;
- la preservación del capital ambiental (Comisión Europea, 2007).

“Las metas y los resultados esperados de la aplicación de este plan en un plazo de cinco años son, el aumento de la inversión pública al 8,5% del PIB, la aceleración del crecimiento económico a un ritmo de entre 5% y 6% anual, la expansión de las exportaciones en el orden de 25% y el crecimiento de las exportaciones no tradicionales en 50%” (Masi y Miranda, 2005,

p.14), lo que evidencia una recuperación y solvencia en su economía al haber implementado el plan.

En el 2008 se presenta el Plan Estratégico, Económico y Social (PEES) para la vigencia del periodo 2008 – 2013 focalizando los siguientes objetivos establece el objetivo principal, los seis objetivos estratégicos y los ocho pilares que componen la Estrategia Nacional de Desarrollo y orientan las propuestas para un crecimiento económico inclusivo en Paraguay. La planificación del desarrollo se traslada a incorporar procesos estratégicos para su aplicación

Los seis objetivos constituyen: a). proseguir el crecimiento económico pero con mayor generación de empleo y con mejor distribución de ingresos, b). Fortalecer las instituciones del Estado para mejorar la eficacia de las políticas públicas, c). Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema, d). Alentar la diversificación de la estructura productiva, preservando el medio ambiente y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país; e). Impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial las pequeñas fincas agrícolas, aumentando su capacidad competitiva y f). Armonizar y coordinar las acciones del gobierno para apoyar el desarrollo regional descentralizado.

Estos objetivos serán cumplidos desarrollando las siguientes estrategias, las que el gobierno paraguayo las califica de pilares, Los ocho pilares que conforman el Plan Estratégico son: Mantener políticas macroeconómicas consistentes que aseguren la estabilidad y ofrezcan un

contexto previsible para la toma de decisiones económicas; Desarrollar un sistema financiero sólido y seguro, capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los actores económicos, sin exclusiones; mejorar las empresas públicas mediante una gestión más profesional, más eficiente y transparente; modernizar la administración pública orientada a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos; realizar una reforma agraria integral con reactivación de la agricultura familiar; impulsar el desarrollo de la infraestructura; fortalecer la competitividad y mejorar el clima de negocios e inversión; generar empleo y luchar contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social. (Gobierno de Paraguay, 2009, p. 6)

El plan estratégico económico y social se convierte en un instrumento para formular y coordinar políticas públicas que fortalezcan la administración del estado con transparencia y eficiencia, cumpliendo los principios de justicia, igualdad y la solidaridad, que se reflejen en un cambio en la sociedad.

En el año 2011 se presenta el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial elaborado con la coordinación y supervisión de la secretaría técnica de planificación (STP), y la participación de los funcionarios técnicos del gobierno. Este plan fue elaborado por el instituto de desarrollo, conjuntamente con técnicos de la dirección general de desarrollo territorial e integración regional (DGDITIR) de la secretaría técnica de planificación, determinado las bases de formulación de los planes de ordenamiento territorial y la normativa que los fundamenta.

Al respecto la Secretaria Técnica de Planificación (2011) determina que este instrumento de planificación representara la organización y uso ordenado del territorio articulando las políticas de desarrollo nacional y regional que permitan la utilización de los recursos de una forma sostenible, la incorporación de la población en las decisiones del territorio, propiciar bienestar y crecimiento en todas las esferas del territorio en este sentido “se convierte en una herramienta que permite la dirección y ejecución de los planes, necesario para el desarrollo nacional. Permite consolidar instrumentos de gestión y monitoreo del Plan, plantea una serie de recomendaciones del marco normativo para poder llevar adelante el plan y que este sea coherente con el marco normativo nacional” (p. 19). Aunque su implementación esta por realizarse e incorporase dentro del sistema nacional.

Aunque se presentan limitaciones el Gobierno paraguayo ha desarrollado varias propuestas y alternativas, en los últimos años, que han permitido la implementación de varios planes, programas, proyectos, agendas de trabajo, etc, con el propósito de ir perfeccionando y mejorando los procesos de planificación.

Para finales del año 2014 se presenta el Plan nacional de desarrollo del Paraguay con una prospectiva de largo plazo, con el propósito de potenciar al Paraguay como un país agroindustrial, donde se genere producción y servicios es por ello que se ha trazado una visión de futuro la cual establece:

*“construir una nación al 2030 inspirada en un país competitivo, ubicado entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras, que empleen fuerza laboral capacitada, proveedor de productos y servicios con tecnología, hacia una economía*

*del conocimiento; con índices de desarrollo social en el rango más alto de Sudamérica; conectado y abierto a los vecinos y al mundo; ambiental y económicamente sostenible; con elevados índices de seguridad jurídica y ciudadana; con atención a los pueblos indígenas, fuerte protagonismo de la mujer; con jóvenes visionarios y entrenados liderando el país; con un Estado democrático, solidario, subsidiario, transparente, y que promueva la igualdad de oportunidades. A través de una amplia alianza entre un Gobierno Abierto, empresas privadas socialmente responsables, y una sociedad civil activa. (Secretaría Técnica de Planificación STP, 2014, p. 8)*

Este plan se concentra en tres ejes estratégicos: reducción de la pobreza y desarrollo social, crecimiento económico inclusivo e inserción del país en el mundo en forma adecuada. En cuanto a las principales estrategias, y que están relacionadas al crecimiento, el documento especifica que se fomentará el empleo y la seguridad social, la competitividad e innovación, la regionalización y diversificación productiva, además de la valorización del capital ambiental.

En la siguiente tabla se puede observar las principales características del proceso de planificación durante el periodo 1990 – 2016

Tabla 50 Periodos y características de la planificación en Paraguay 1990 – 2016

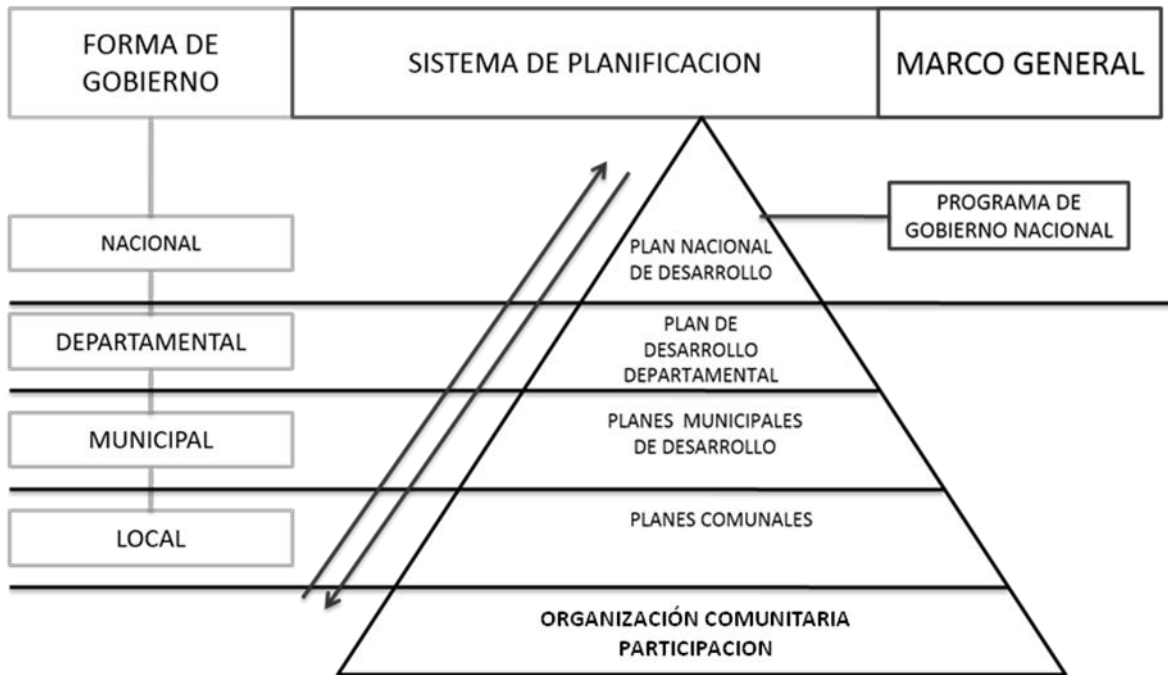
PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PARAGUAY)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Retomando el nuevo rumbo de la planificación	1990- 2000	<p>1990 se presenta el surgimiento de los gobiernos departamentales y municipales en el país, Paraguay entra en el mercado común del sur (MERCOSUR), hay una fuerte intervención en el área financiera, monetaria y fiscal por parte del FMI y el Departamento del tesoro de los Estados Unidos (Rojas, 2012).</p> <p>A partir de 1989 cuando se restaura el proceso democrático se cambia la presentación de planes a programas de gobierno los cuales guiarán la planificación y el desarrollo del país.</p> <p>Se presenta el programa de gobierno para el periodo 1989 – 1993, enfatiza en un diagnóstico de la situación económica y social del país, se basa en los sectores, inflación, disminución del déficit público, reestructurar el sistema financiero, reforma agraria, reactivación del crecimiento y el desarrollo, servicios públicos.</p> <p>1998 se genera el proyecto Planificación del Desarrollo Sostenible (PLANDES), enfatiza en el Desarrollo sostenible, descentralización, Reforma administrativa, empresas públicas, situado fiscal y financiero, área social, área infraestructura productiva y áreas transversales. (Carosini. 2010, 104).</p>

		<p>Programa de gobierno para el periodo 1993 – 1998. Se establecieron criterios vinculados a la defensa nacional y seguridad pública con intervención a lo social, enfatiza en el diagnóstico de la situación económica y social, su aplicación se direcciona a los planes sectoriales en agropecuario, forestal, industrial, comercio, exterior, salud y turismo (Carosini. 2010, 63).</p>
	<p><b>2000 - 2016</b></p>	<p>Plan Económico y social (PEES) 2001, aprobado mediante decreto No. 12.519/2001, enfatiza en el diagnóstico económico y social del país, aplicando planes sectoriales en el desarrollo productivo, competitividad, inversiones, desarrollo humano y reducción de la pobreza, desarrollo institucional y modernización del estado, equilibrio macroeconómico (Carosini. 2010, 94).</p> <p>Programa de gobierno para el periodo 1998 – 2003. La vigencia de este programa so fue de un año debido al juicio político que se le realizo al presidente y su vigencia fue de solo un año, su aplicación fue direccionada a los sectores económicos y a la problemática social. (Carosini. 2010, 66).</p> <p>Programa de gobierno de unidad nacional para el periodo 1999 – 2003. Fue elaborado por la Comisión Técnica de Desarrollo, se concibió como un proyecto de largo plazo definido sobre metas globales y aplicado a nivel de sectores educación, salud, finanzas públicas, descentralización, rural, bienestar social, producción, macroeconomía y microeconomía. (Carosini. 2010, 72 – 82)</p> <p>Programa de gobierno para el periodo 2003 – 2008, este programa enfatizo en el diagnóstico de la situación económica del país, fortaleciendo las finanzas públicas, reactivación de inversiones públicas en infraestructura, fortalecimiento de la estructura productiva agrícola, agroindustria, la ganadería, lo forestal, el turismo. (Carosini. 2010, 82 – 93)</p> <p>2004 se presenta el documento estrategia del país del banco con Paraguay (2004 – 2008), enfatiza en el desarrollo económico y social, gobernabilidad, acometividad. (BID, 2004).</p> <p>2008 se presenta el Plan estratégico, económico y social (PEES) 2008 – 2013, propuesta para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay, enfatiza en mantener las políticas macroeconómicas, desarrollar un sistema financiero, reforma agraria integral, desarrollo de la infraestructura competitividad, generar empleo. (Presidencia de la República de Uruguay, 2008).</p> <p>Plan de crecimiento con equidad: Paraguay 2011. Enfatiza en el diagnóstico económico y social del país, a nivel de los sectores se incorpora el ambiente de negocios y competitividad, contexto macroeconómico, agropecuario, seguridad alimentaria, reducción de la pobreza. (Carosini. 2010. 97 – 101).</p> <p>Plan nacional de desarrollo de Paraguay 2030, presentado en diciembre de 2014, que está basado en construir una economía diversificada y competitiva, basada tanto en el aprovechamiento sostenible de la riqueza natural del Paraguay como en la creciente incorporación de conocimiento a través del desarrollo del capital humano y la utilización progresiva de tecnologías de última generación.</p>

*Fuente: Elaboración propia*

En la figura 22 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Figura 22 Sistema de planificación en Paraguay



*Fuente: Elaboración propia*

## PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN URUGUAY

Las características de los procesos de desarrollo en el país están precedidos por una relativa estabilidad y prosperidad de la economía en el país, proceso direccionado bajo la presidencia de José Battle y Ordoñez en los periodos de 1903 a 1907 y 1911 a 1915 donde se presenta un ascenso de las clases medias, derivado del origen de formas industriales que incrementan los procesos productivos de alimentos en especial los cárnicos que son un elemento importante para la exportación a Europa, lo cual demandó mano de obra especializada y mayor incorporación de profesionales, es por ello que se incorporaron diversos expertos que “fueron intensamente demandados desde los institutos de química industrial, de geología y perforaciones, de pesca, la dirección de hidrografía y las estaciones agronómicas, creados en 1912, y desde los



entes autónomos, conformados a partir de la política de nacionalizaciones desplegada durante la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez, y consagrados constitucionalmente en el artículo 100 de la carta de 1917”, (Cheroni 1986 citado por Garcés Adolfo 2002, p. 28).

La planificación en Uruguay ha tenido varios estadios de desarrollo derivada de complejos procesos de estructuración y reestructuración de sus políticas, lo cual contribuyo para que se aplique diferentes procesos y técnicas que permitieron la incorporación de procesos de planificación derivados desde el manejo económico del país para pasar a contemplar un desarrollo más incluyente y participativo derivado de una planificación regional social.

### **Inicios de la planificación en Uruguay periodo 1930 – 1980**

El crecimiento del estado uruguayo, como en otros países esta relegado a un proceso transitorio de estabilización a un proceso de desarrollo derivado de la descentralización y especialización de ciertas actividades productivas que llevaron a la reestructuración de la división jurisdiccional del país, principio que le otorgo un intento de regionalización para la competitividad en un mercado internacional cambiante y generar un crecimiento social y económico al interior del país, proceso que permitió la comercialización con mercados europeos hasta la llegada de los años treinta derivado de los procesos que acarreo la segunda guerra mundial, proceso que derivo que el estado uruguayo se desestabilice económicamente y derive en conflictos políticos lo cual determino en un proceso militarista del poder.

Yague y Díaz (2008) determinan que en la dictadura de Gabriel Terra entre los años 1933-1938 entre otras medidas se establecería de nuevo la centralización política-administrativa con la Constitución de 1934. Con la restauración democrática que llegó tras la atenuación de la crisis, el viejo modelo agro exportador dio paso al modelo de sustitución de importaciones (ISI), situación que en un inicio generó una estabilización económica transitoria y que permitió una política que determinó un auge en el desarrollo industrial, procesos que permitieron implementar procesos de planificación derivados de los polos de desarrollo basados en políticas aplicadas a la regiones constituidas por departamentos.

La crisis mundial de 1929 afectó el mercado y las exportaciones de producción lo que produjo una desestabilización política y económica en Uruguay situación que repercutió en generar una prolongada dictadura de Gabriel Terra 1922 – 1938 estableciendo como medida la centralización político administrativa del país y la promulgación de la Constitución de 1934. Proceso que se restituyó en 1938 cuando se vuelve a la democracia, se implementó el sistema de “regulación e incrementó sensiblemente su capacidad técnica: en 1931 se creó el Contralor de Cambios, primer paso hacia la constitución del Contralor de Exportaciones e Importaciones en 1941, pieza clave en el complejo esquema de protección y promoción industrial; se montó la Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland” (Garcés 2002, p. 29).

Esto incentivó el implementar nuevas formas de distribución del gasto y los recursos a nivel nacional lo cual determinó implementar nuevas medidas que permitan hacer eficiente la comercialización, exportación, explotación, importaciones, generar condiciones adecuadas para un mejor aprovechamiento del territorio. Esta fecha le imprime un nuevo elemento de

reorganizar al territorio y darle una mirada a lo espacial y territorial aunque en primera instancia derivado de una visión física para luego pasar a una mirada social, aunque se reiteraba la parte económica como punto de generación de desarrollo, se da los primeros pasos para la implementación de la planificación regional centrada en campos económico derivado de la producción y mercados del país.

En 1960 se crea la Comisión Interministerial de Desarrollo Económico – CIDE, que determino la incorporación de procedimientos relacionados con planes económicos para el desarrollo del país, que después se convertiría en la comisión de inversiones y desarrollo económico y que posteriormente en 1966 pasaría a ser la oficina de planeamiento y presupuesto (OPP), teniendo en cuenta la tendencia por la cual se direcciono la planificación en Uruguay esta entidad se encargo de formular planes orgánicos de desarrollo económico en el cual determinó como “racionalismo y voluntarismo”. (Garce, 2002, como se cito en Bittencourt, Galván, Moreira y Vázquez 2012, p.89).

Una parte importante que se determina de estos procesos realizados sobre la base de planes y programas eran de tipo sectorial y no fueron marcados por lo territorial y regional bajo los aspectos económicos, donde el territorio se determina bajo la unidad geográfica jurisdiccional municipal y departamental de una forma holística y dinámica. Los procesos económicos y de producción se condicionan a la forma de regionalización del país es por ello que desde los criterio del desarrollo, se estableció el crecimiento del país a través de los polos de desarrollo para generar progreso beneficio y rentas económicas nacionales, la planificación regional era la vía para conseguir estos propósitos pero que al final no fue realizada plenamente.

Entre 1961 y 1965 se intenta hacer un diagnóstico territorial del país para determinar áreas potenciales locales apareciendo entidades como el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y la compañía Especialista en Estudios de Desarrollo (IRFED) con sede en Francia en Uruguay nombrada con la siglas CINAM, que apoyaron dichos estudios del territorio rural y determinaron la creación de unidades de planificación que permitan crecimiento.

La clave de su propuesta radicaba en la conexión de dos elementos, territorio y servicios. Se recomendaba la estructuración del país en unidades territoriales definidas y categorizadas en función del equipamiento de servicios racionalmente ubicados. Así se definía el “área local”, como una porción del territorio integrada a un centro de servicios complejo y diversificado. Se indicaba expresamente que esta unidad correspondería a lo que en otros países se designa, en cuanto núcleo político-administrativo, como municipio, y el informe señalaba su ausencia como uno de los vacíos más notables de la estructura uruguaya, contribuyendo a provocar una mala integración de la población rural en la vida de la comunidad. (Yague y Díaz 2008, p.257)

Al colocarse en funcionamiento la CIDE se generaron una serie de informes y estadísticas donde se determinó los principales sectores de actividad uruguaya, proceso que aportó en la formulación del plan de desarrollo económico y social 1964 – 1973, el cual estaba integrado por unos objetivos del desarrollo y un plan operacional, marcado por una fuerte influencia de la CEPAL cuyo énfasis se determinó “ en la industrialización, especialmente en la manufactura para exportación; en el reclamo de una reforma agraria; en el diagnóstico estructuralista de la inflación; en el acento en la integración económica como camino para

superar el *desarrollo en compartimientos estancos*; en la jerarquización de las reformas institucionales y en particular de la técnica de la programación” (Garce, 2002, p. 63).

El plan de desarrollo económico y social de 1964 – 1973 centraba sus esfuerzos en varias partes: “un programa decenal de objetivos y metas a largo plazo; uno trienal de inversiones públicas y privadas; uno de reformas básicas para los distintos sectores de la economía, un plan de estabilización para el corto plazo y un inventario de proyectos de los sectores público y privado” (Bittencourt, Galván, Moreira y Vázquez 2012, p.90).

También cetro sus objetivos en sectores como el agropecuario que necesitaban un reforma en la apropiación y disposición de uso de la tierra, el industrial que permita la innovación y mayor productividad, la reforma tributaria que implicaba una reforma a los tributos e impuestos, educación, vivienda, servicios públicos, energía, transporte, redes viarias, salud y turismo, convirtiéndose este en un plan integral donde se plasmaba la incorporación de un componente social pero anclado en las bases productivas económicas.

Para este periodo también se intenta realizar una regionalización nacional articulando procesos derivados de los polos de desarrollo bajo el modelo económico funcional de las áreas de influencia locales zonales y regionales que se presentan en el territorio (Yague y Díaz, 2008), para lo cual se consideraron elementos estructurantes territoriales en este proceso el Instituto de Territorial y Urbanismo (ITU) determino la incorporación de una centralización política y descentralización regional a través de planes para el desarrollo teniendo en cuenta tres consideraciones fundamentales como la necesidad de “descentralización, la elección de centros

regionales capaces de servir efectivamente a las regiones respectivas, dichos centros deben a su vez estar convenientemente atendidos por los servicios viales actuales promoviendo la regionalización del país en una región litoral, región norte, región este, región metropolitana” (Asociación Nacional de Profesores de Geografía, 1969, p. 15), que permitía en un futuro promover un desarrollo y crecimiento al país.

En 1973 se propone y divulga el Plan Nacional de Desarrollo 1973 – 1977 el cual fue realizado por la Oficina de planeamiento y presupuesto (OPP) quien tomaría las funciones de la CIDE, el plan promulgado basado en planeación económica, se presenta la corriente neoliberal que imprime al desarrollo de los países la incursión en los mercados y tratados comerciales, este proceso determina la incursión de la agro industrialización selectiva propiciando la oferta de alimentos potencializando cadenas productivas como las de lácteos, arroz, trigo, cebada y aves, diversificando las exportaciones del sector frigorífico y de lácteo (Peaguda, 1996).

Se evidencia una fuerte influencia de la teoría económica sobre la base de los polos de desarrollo derivado de la planificación regional, al considerar al territorio un área en la cual se pueden localizar actividades agroindustriales que permitan generar crecimiento, además de este proceso determinaba que era primordial “agrupar los departamentos en unidades geográficas mayores a efectos de planificar el uso de los recursos y la prestación de servicios públicos, es decir, entendido como fijar metas regionales al plan o regionalizar el plan” (Yague y Díaz 2008, p.253).

El establecimiento de la dictadura durante este periodo 1973 – 1984 influyo para que se intensifique el desmonte de subsidios a lo público y se implemente la privatización, proceso que se tradujo en el incremento de intervenciones extranjeras que se vieron favorecidas por la ley de la promoción industrial que se vieron favorecidas por exoneraciones en impuestos, favoreciendo la apertura comercial (Peaguda, 1996), aunque se propiciaron proyectos de desarrollo local y regional predomino la imposición militar.

En la tabla 51 se puede observar las principales características del proceso de planificación durante el periodo 1930 – 1980

Tabla 51 Periodos y características de la planificación en Uruguay 1930 – 1980

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (URUGUAY)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Inicios de la planificación</b>	<b>1930 - 1940</b>	<p>1930 había previsto un Estado unitario y centralista, en el que los Departamentos eran meras circunscripciones administrativas fuertemente ligadas al poder central (Yague y Díaz, 2008)</p> <p>1935 se realizó, a instancias del ministerio de Hacienda una profunda reestructura del Banco de la República Oriental del Uruguay: la creación de su Departamento de Emisión apuntó a capacitarlo institucionalmente para que pudiera desempeñar funciones banco centralistas; se realizó la primera modernización del sistema presupuestal</p> <p>1933-1938 La dictadura militar de esta época complico la situación política y económica del país.</p> <p>1943 La nueva constitución Trajo consigo una serie de transformaciones para el país, la restauración democrática que llegó tras la atenuación de la crisis, el viejo modelo agro exportador dio paso al modelo de sustitución de importaciones (ISI) (Yague y Díaz, 2008)</p>
	<b>1940 - 1950</b>	1947 a 1959, vale decir, durante la era de predominio político de Luis Batlle, Uruguay se rezagó claramente respecto al resto del mundo en materia de organización estatal y de incorporación de conocimiento especializado a las políticas públicas
	<b>1950 - 1960</b>	1959 Se crea la comisión interministerial de desarrollo Económico (CIDE), con el cometido de formular planes orgánicos de desarrollo económico y proyectos
	<b>1960 -1970</b>	1961 y 1965 se llevaron a cabo el mayor esfuerzo de planificación económica que registra la historia del país. Esta tarea, ejecutada por la Secretaría Técnica de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

		<p>1964 Se establece un plan operacional para el primer trienio, La CIDE lo prepara en 1966 (CIDE-PNDES, 1966), y aunque finalmente no será adoptado por el Gobierno, sus planteamientos conservaron vigencia e influencia en la legislación y los cambios institucionales (Yague y Díaz, 2008 p.258)</p> <p>1965 – 1974 se entrega del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social</p> <p>1966 se reestructura la comisión interministerial y se crea la de Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico y se continua definiéndola con las mismas siglas CIDE que se transformará en la Oficina de planeamiento y presupuesto (OPP)</p> <p>En el año 1967 el ITU elevó un informe a la Oficina de planeamiento y presupuesto (Gómez-Carazzo y Reverdito, 1967). En él argumentaba que la extensión de Uruguay no era tan pequeña como para que Montevideo pudiera atenderlo (Yague y Díaz, 2008 p.258)</p> <p>En 1967 la CIDE se transforma en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con funciones de órgano de asesoramiento de la Presidencia de la República, por lo que las tareas de planificación adquirieron importancia en el organigrama nacional. (Yague y Díaz, 2008)</p>
	<b>1970 - 1980</b>	<p>En 1973 se dan a conocer los lineamientos para un nuevo Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, Este Plan analiza las características del país en cuanto “región”, afirmando que por el predominio de las relaciones económicas, administrativas, sociales y políticas internas sobre las externas, “el Uruguay constituye una sola región geográfica. (Yague y Díaz, 2008 p.263)</p> <p>En 1974 se elabora un Informe sobre política de desarrollo regional en Uruguay en el que recogen los planteamientos generales del Plan de Desarrollo</p> <p>1974 – 1978 se estableció un proceso de liberación financiera, Se establecieron pautas menos restrictivas para la asignación del crédito y progresivamente, se removieron las barreras a la entrada de los bancos comerciales( Dutra, 2007)</p> <p>1976 se crean los circuitos regionales de la Oficina de Acción Comunitaria Regional (ACOR) SUS actividades depende directamente del ministerio de Ganadería y Agricultura</p> <p>1977 se hacen públicas unas bases que propugnan una reorganización de la división territorial del país vertebradas en la creación de “regiones”. (Yague y Díaz, 2008 p.258)</p>

*Fuente: Elaboración propia*

### **Crisis de la planificación en Uruguay periodo 1980 – 1990**

La crisis en el ámbito político está marcando a este periodo como un elemento que marca una política de planificación derivado de un proyecto desarrollista y enmarcado en las privatizaciones con una dirección fuertemente centralista direccionada desde la dictadura militar, se implementaron modelos que implicaban apertura a las importaciones de los mercados de otros países, se desampara la industria nacional y se privatizan empresas públicas, se hace un fuerte



énfasis en una política económica, es así como el país entra en un rezago económico debido a déficit fiscal y el endeudamiento que trae consigo la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) quien impone una serie de condiciones para facilitar el pago de la deuda, al respecto Yague y Díaz (2008) afirman que:

*Este periodo se caracterizó por un discurso privatizador y desarrollista, encuadrado en prácticas fuertemente centralistas, que consideraba que el estancamiento de la economía uruguaya era producto de su estatismo y proteccionismo, políticas ya alejadas de una economía mundial donde volvía a predominar el liberalismo. Durante la dictadura se siguieron estas doctrinas que como resultado final dejaron una fuerte deuda externa y endeudamiento interno que dificultó durante años el crecimiento de la economía (p. 264).*

Este proceso implicó que también los procesos de planificación se frenaran y únicamente se aplicaran políticas económicas, representadas en medidas para frenar la caída económica del país hasta la llegada de la democratización, para el año 1984 se realizaron elecciones nacionales, proceso con el cual se llegó a restablecer un nuevo gobierno nacional. Se planteó estudios sobre áreas de descentralización y potencializar el desarrollo local. “las instituciones públicas y privadas realizaron estudios de descentralización y lo local y se elaboró un proyecto de ley orgánica municipal que permitía incorporar bases de autonomía y descentralización del poder central a los gobiernos municipales” (Arocena, 1992, p.125).

Es importante destacar que para el año 1985 se realizó el denominado *Consenso de Washington*, que permitió un rescate o auxilio monetario a las economías en caída de los países latinoamericanos, las cuales implicaban una serie de medidas regulatorias de las leyes y las políticas nacionales, frenando el despilfarro y la corrupción, acuerdos comerciales, programas sociales, etc., que permitiría refinanciar las deudas e implicaría medidas de ajuste fiscal –

financiero, también participaron otras entidades del orden internacional como el fondo monetario internacional (FMI) con sus técnicos, autoridades económicas de Estados Unidos y países de Latinoamérica y académicos, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde se sugirió acatar recomendaciones para sacar al país de la recesión económica por la que estaba atravesando.

Se crean nuevas entidades como la dirección de proyectos de desarrollo (DIPRODE), bajo la jerarquía de oficina de planeamiento y presupuesto (OPP), dando más dinámica a la organización y coordinación de programas y proyectos de desarrollo a nivel regional y local, creando en algunos departamentos y oficinas técnicas con el propósito de asesorar y apoyar actividades seleccionadas a los productores locales, también es de importancia la incorporación de juntas locales bajo la iniciativa de los intendentes del departamento generando la autonomía en la forma de administrar su presupuesto local, direcciono el proyecto denominado VERNO (Vértice Noroeste) y apoyo los proyectos en la cuenca lechera y la cuenca arrocera (Arocena, 1992).

En la tabla 52 se puede observar las principales características del proceso de planificación en Uruguay, durante el periodo 1980 – 1990

Tabla 52 Periodos y características de la planificación en Uruguay 1980 – 1990

PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (URUGUAY)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Crisis de la Planificación	1980 - 1990	<p>1980 – 1984 El agravamiento de la crisis trasciende al ámbito político conduciendo a un período de dictadura militar que enfoco el desarrollo del país por un discurso privatizador y desarrollista, encuadrado en prácticas fuertemente centralistas, que consideraba que el estancamiento de la economía uruguaya era producto de su estatismo y proteccionismo. (Yague y Díaz, 2008)</p> <p>En 1987 se crea la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE), en el seno de la OPP, encargada de la coordinación de los programas de desarrollo regional y local existentes.</p>

Fuente: Elaboración propia

### Retomando el nuevo rumbo de la planificación Uruguay 1990 - 2016

Se genera una visión de participación e integración de los actores a las decisiones políticas y de desarrollo territorial y local, en 1990 se crea el Ministerio de la Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVTMA), bajo la Ley 16.112 de 30 de mayo de 1990, que permitió la instrumentación de políticas y planes nacionales de desarrollo territorial, se convirtió en el ente encargado de direccionar las demás instancias y organismos nacionales y departamentales a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), se complementa con la creación en 1994 de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT) quien fue la encargada de crear las directrices de ordenación territorial, otra entidad que aparece para el apoyo a los municipios es la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM), creada en 1997, con el compromiso de gestionar y direccionar los programas de inversión de los departamentos financiados por el BID (Yague y Díaz, 2008).

Entre 1990 y 1995 se presenta en Uruguay un plan de estabilización con el objetivo de reducir la inflación a excepción de los anteriores planes de estabilización (1958, 1968, 1978 y 1990) este último redujo notablemente la inflación que hasta el momento había llegado a una cifra inimaginable del 133,6%, presentándose déficit en el sector público, y unido a la reforma constitucional que fue aprobada en 1989 aumento el déficit estructural de seguridad social, este plan presento la finalidad sanear las cuentas fiscales del sector público con políticas más efectivas enmarcadas en un “suavizamiento de los impuestos” con un cobro de impuestos a largo plazo y de forma gradual evitando los cobros excesivos y de golpe teniendo en cuenta el índice de precios al consumo (IPC), (Fernández, 1997).

Con la aplicación de estas medidas en el año 1996 se comienza a generar un proceso de nivelación en la inflación del país con índices más manejables que generaban mayor confianza en el gobierno, en el mercado y el comercio nacional, lo cual colocaba al país en la mira de nuevos inversionistas extranjeros, los datos registran que para este año se bajo a una inflación del “24.3% y el sector público mostró un resultado negativo de 1.8% del PBI. En el año terminado en setiembre de 1997, el IPC creció 17.1% siendo muy probable que la inflación de dicho año se ubique dentro de la banda del 14%-17%” (Fernández, 1997, p. 186), permitiéndonos observar que las políticas constituyeron un cambio que determino el avance y desarrollo del país.

Con la reforma constitucional de 1997, el estado se convierte en elemento que hará efectivas las políticas de descentralización y desarrollo territorial lo cual se consagra en la Constitución Política de Uruguay (1967) en sus artículos 47 literal a, donde se prevé el ordenamiento del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la

naturaleza, y en el artículo 50 se determina que el estado es el garante de impulsar políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general, para hacer efectivo este proceso la oficina de planeamiento y presupuesto (OPP) se convertiría en la institución que marca los procesos de planificación regional con aplicaciones hacia los entes territoriales para propiciar gestión y manejo de recursos direccionados hacia el ordenamiento.

La Dirección de Ordenamiento Territorial es la que permite para el año 2003 dar trascendencia a la visión de ordenamiento territorial la cual permitió el desarrollo en los entes departamentales y municipales bajo la estrategia de desarrollo nacional, para que el proceso de acción hacia los entes territoriales fuese efectivo se elaboró el Programa de Institucionalización del Ordenamiento Territorial en el Uruguay cuyo fin era generar las bases normativas del ordenamiento territorial, dando origen al programa denominado “Uruguay 2025: economía, población y territorio” (Yague y Díaz, 2008, p. 272).

El plan Uruguay 2025 se enfatiza en un esfuerzo de proyectar a futuro cambios notables que implique desarrollo y bienestar social para los ciudadanos y territorios, este plan fue promovido por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), adscrita al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, plan que persigue los siguientes objetivos a) contribuir a la reflexión sobre los futuros probables, posibles y deseables para el Uruguay del 2025 promoviendo la discusión prospectiva de la sociedad uruguaya en la construcción de una visión común y un proyecto territorial compartido en el largo plazo; b) contribuir a la formación de nuevas capacidades públicas y privadas para una gestión inteligente

del territorio; c) elaborar una agenda estratégica que alimente el debate y contribuya a la formación de políticas de estado en materia de ordenamiento territorial.

También se celebraron varios foros en zonas rurales, como en ciudades capitales donde se sacaron varias conclusiones sobre la situación del país “establecía ya unas regiones según su orientación productiva, pero es quizá el foro de ciudades intermedias el que, al “dibujar” en el territorio una serie de escenarios de futuro, realiza una suerte de regionalización de todo el país que se ajusta bastante a la establecida por las Directrices para las meso regiones” (Yague y Díaz, 2008, p. 273).

La importancia de este plan es hacer de la regionalización un enfoque que permita potencializar el desarrollo social y económico brindándoles a las comunidades oportunidades, bajo la premisa de una buena gobernanza y desarrollo territorial nacional y trasladado a proyectos que propicien desarrollo local.

Para el periodo comprendido entre el año 2010 – 2015 se presenta el Plan Nacional de integración socio habitacional Juntos, creado con el fin de reducir la pobreza y acercarse a los sectores marginados de la población uruguaya, el plan se declaro bajo emergencia socio habitacional en situación de extrema pobreza que se irradiaba a una situación socio-económica precaria, el plan está constituido por tres ejes estratégicos que sustentan el cumplimiento de cinco objetivos y la intervención en dos líneas de acción.

Según el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional "Juntos" (2010), se consideran los siguientes objetivos:

- a. Abordar la problemática de los sectores de la población que viven en situación de pobreza extrema, mediante acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación.
- b. Contribuir a la mejora del hábitat y la vivienda a través de la implementación de acciones estratégicas consistentes, entre otras, en el mejoramiento de la vivienda, la relocalización de asentamientos o áreas precarizadas no regularizables y la mejora de la infraestructura de asentamientos o áreas precarizadas.
- c. Fortalecer los procesos de aplicación de las políticas sociales.
- d. Articular los aportes solidarios provenientes de diversos actores públicos y privados.
- e. Coordinar y articular acciones con los Ministerios, los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos, en especial aquellos que desarrollan y articulan políticas sociales, a fin de implementar programas y gestionar recursos financieros y humanos para el cumplimiento de las líneas de acción del Plan Juntos.

Los objetivos anteriores tienen un fuerte contenido social y se centran en dar una mirada a la clase menos favorecida de Uruguay, con un fuerte contenido social en donde la participación de actores públicos y sociales es fundamental para la realización y ejecución del plan en las áreas territoriales, es por ello que se marcan unas líneas de acción que serán desarrollados desde los programas promovidos en cada unidad territorial, esta líneas contemplan:

a.- Vivienda y hábitat:

- Mejora del hábitat existente.
- Apoyo a la generación de nueva oferta para el hábitat.

b.- Políticas sociales:

- Promoción y apoyo a la gestión social participativa.
- Apoyo a programas de inserción laboral.
- Apoyo a la ampliación de cobertura y acceso a las políticas sociales.

En el año 2014 se presenta el Plan Uruguay 2015 – 2020 (Partido Colorado, 2014), el cual se direcciona sobre los ejes estratégicos, Uruguay educado e integrado, Uruguay próspero y solidario, Uruguay libre y seguro, Uruguay de futuro, Uruguay integrado al mundo, tiene un fuerte énfasis en la educación y el componente social, se integra la planificación estratégica a los distintos sectores industrial comercial, mercados, situado fiscal, políticas públicas.

Cada eje estratégico determina una serie de objetivos los cuales están desarrollados bajo distintas secciones, para el cumplimiento de los procesos los cuales están hacen parte de la gestión del gobierno nacional y trasladado a los entes departamentales donde se pueden identificar las formas de conseguir las metas propuestas a través de los objetivos que se deben realizar.

- a. En este sentido se identifica que la sección de Educación tiene diez objetivos estratégicos que precisan abordar las instancias de educación desde el nivel básico hasta la



profesionalización en las cuales hay un fuerte apoyo gubernamental hacia potencializar las instituciones educativas y centros de investigación.

- b. Sección de políticas sociales y seguridad social que tienen nueve objetivos estratégicos que tienen el fin de hacer más eficiente la institucionalidad del país, que permita mayor acercamiento a lo social a través del Ministerio de desarrollo social, con políticas sociales coherentes y adecuadas a las necesidades poblacionales, integrando a la niñez, la juventud y los adultos mayores.
- c. La sección vivienda se enmarcan dentro de nueve objetivos estratégicos, determinan una política integral de vivienda social, que favorezca los sectores medios, medios bajos y bajos, permitiendo el bienestar de las familias.
- d. La sección salud se enmarcan dentro de tres objetivos estratégicos que permitan fortalecer el ministerio de Salud Pública, mejorando la situación de la salud en el territorio nacional para la población, generando una buena prestación de servicios y atención médica.
- e. La sección cultura se enmarcan dentro de cuatro objetivos estratégicos los cuales están relacionados con fortalecer la institucionalidad nacional de la cultura; desarrollar y fomentar la cultura nacional dentro y fuera del país; implementar y desarrollar un Plan Nacional de formación cultural; implementar un Plan Nacional de alfabetización científico-tecnológica.

En la línea Uruguay prospero y solidario, lo que determina impulsar al país en el crecimiento económico bajo el marco de desarrollo sustentable, que provea bienestar social, integrándose a mercados internacionales, regionales y locales, teniendo en cuenta pilares como la estabilidad económica, política y jurídica; la defensa del trabajo nacional y de quienes invierten en el país; la imperiosa mejora de la gestión estatal, la educación, la infraestructura, propiciando

la mejora en el comercio e integración nacional e internacional bajo las directrices del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a partir de ello se determinan las siguientes secciones

(Fernández L., 2014):

- a. Generar mayor estabilidad Económica y Financiera
- b. Energía
- c. Producción Agropecuaria, Alimentaria y Biotecnología
- d. Industria
- e. Infraestructura del Transporte
- f. Comercio Exterior, Servicios Globales y Logística
- g. Desarrollo Marítimo y Fluvial impulsando el desarrollo portuario, mejorando la navegación y el transporte fluvial, mejoramiento de la infraestructura fluvial.
- h. Turismo, propiciando el desarrollo del turismo a nivel nacional, capacitando y profesionalizado la actividad, bajo los criterios de manejo adecuados que permitan su potencialización.
- i. Desarrollo Inmobiliario a través de estímulos a la industria inmobiliaria, profesionalización y formalización de este sector.

El Uruguay libre y seguro está relacionada con combatir problemas de inseguridad y violencia, frenando los delitos, abordando este problema desde la óptica del desarrollo humano para proveer a la ciudadanía un Territorio en paz y con ejercicio pleno de libertad, don un rol importante lo juega el gobierno integrando la honestidad y transparencia y sobre el marco de

respeto de los derechos humanos, se prevén tres secciones seguridad ciudadana, justicia y rehabilitación, libertad, transparencia y derechos humanos.

Otro proceso que maneja el plan es el Uruguay de Futuro, hace una referencia a la visión de prospectiva y determinar las transformaciones que necesita el país que permita un desarrollo armónico, pensando en grandes obras, innovación y tecnología, para cumplir esta línea el documento muestra

Se enfatiza en que se puede alcanzar desarrollando cuatro secciones como son ciencia, tecnología e investigación, innovación y emprendedurismo, medioambiente y desarrollo sustentable, transformación del estado y nueva institucionalidad.

A continuación en la tabla 53 se puede observar las principales características del proceso de planificación durante el periodo 1990 – 2016, en la figura 23 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Tabla 53 Periodos y características de la planificación en Uruguay 1990 – 2016

<b>PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (URUGUAY)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Retomando el nuevo rumbo de la planificación</b>	<b>1990- 2000</b>	<p>En 1990 se encomienda al Ministerio de la Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la instrumentación de políticas y planes nacionales de desarrollo territorial, así como la coordinación con los demás organismos nacionales o departamentales a través de su Dirección</p> <p>1994 se crea la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT), que entre sus funciones tendrá la de elaborar unas Directrices de Ordenación Territorial</p> <p>1995 – 1997 el gobierno nacional establece las directrices nacionales de Ordenamiento Territorial, En este sentido Uruguay inicia un nuevo ciclo de desarrollo territorial cuyas reglas se están conformando, y en el que la globalización, la revolución tecnológica, la reestructuración productiva, la reforma del Estado y las transformaciones culturales actúan como elementos centrales</p> <p>1997 se crea la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM), con el cometido básico de la gestión y coordinación de los sucesivos programas de inversión en los Departamentos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. El mismo año entró en vigencia la reforma de la Constitución que explícitamente recoge que "El Estado impulsará políticas de descentralización, para promover el desarrollo regional y el bienestar general. (Yague y Díaz, 2008, p.269)</p> <p>Reforma Constitucional de 1997, a la Constitución Política de Uruguay (1967), se habla de descentralización, desarrollo social, ordenamiento y manejo ambiental</p>
	<b>2000 - 2016</b>	<p>2003 La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), elaboró el Programa de Institucionalización del Ordenamiento Territorial en el Uruguay orientado a fortalecer las bases legales e institucionales de las políticas en la materia (Yague y Díaz, 2008)</p> <p>2004 se impulsa en el país una prospectiva de desarrollo territorial denominado Uruguay 2025, economía, población y territorio. En este mismo año trabajos de carácter más específico o sectorial como el Diagnóstico Socio ambiental Participativo realizado dentro del programa Uruguay Sustentable (Achkar et al., 2004), el Mapa de Pobreza Rural (MGAP, 2002) y los sucesivos trabajos de Caracterización Agropecuaria del Uruguay</p> <p>2005 – 2009 El Consejo Nacional de Políticas Sociales Presenta las políticas sociales del Gobierno Nacional, bajo un estudio titulado de La emergencia a la Equidad, Su objetivo político y cooperativo consiste en realizar una breve síntesis de las políticas públicas aplicadas en el área social a partir de 2005 y mostrar algunos de sus resultados en diversos campos de actuación, es decir, en las condiciones de vida de la población, en la reconfiguración del sistema de bienestar y protección, así como en los ajustes e innovaciones político-institucionales de las prestaciones públicas</p> <p>2005 "Uruguay 2025: economía, población y territorio", sobre la base de la prospectiva territorial, descentralización y regionalización para propiciar desarrollo territorial.</p> <p>El 31 de mayo de 2010, el Poder Ejecutivo, por Decreto 171/2010, declara la situación de emergencia de la población en situación de precariedad socio habitacional y crea el Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos.</p> <p>En el año 2014 se presenta el Plan Uruguay 2015 – 2020 (Partido Colorado, 2014)</p>

Fuente: *Elaboración propia.*

Figura 23 Sistema de planificación en Uruguay



Fuente: Elaboración propia.

## PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN EL SALVADOR

La planificación en el Salvador se presenta a partir de los años 60 cuando los gobiernos a través del sistema de planificación comienzan a identificar una serie de falencias en como unir los procesos de desarrollo con las finanzas públicas de la nación y la participación de varias instituciones, que permite establecer que el desarrollo de la planificación se centra dentro de la política económica, y se proyecta a desarrollar ciertos sectores de la economía Salvadoreña como lo es la Agroindustria y que posteriormente fue decayendo por los procesos de liberalización de los mercados y que de alguna manera afectaron el desarrollo social y económico de este país, se determinan distintas etapas en las cuales se caracteriza como se ha ido insertando la planificación regional.

## **Inicios de la planificación en El Salvador 1950 – 1980**

La introducción sistemática de la planificación se manifiesta a partir de introducir herramientas que permitan el despegue de mercados económicos inmersa dentro de la perspectiva del desarrollo económico, esto lleva a adecuar medidas recomendadas por entes e instituciones extranjeras, principalmente las comisiones de expertos de las Naciones Unidas, donde se requería que el estado se direccionara hacia el desarrollo económico.

En estos años se realizaron una serie de estudios que direccionaron a determinar cuáles son los sectores de la economía que deberían potencializarse, “cabe mencionar el que efectuó la misión de planeamiento, enviada por las Naciones Unidas con el fin de hacer un estudio integral de los problemas del país y de presentar conclusiones y recomendaciones para la formulación de un Plan de Desarrollo Económico y Social”, (ILPES-Boletín 3, 1978, p. 60), también se integro estudios sobre el sistema bancario, compañías de seguros extranjeros, el manejo de divisas extranjeras.

En 1954 se presenta el primer plan de San Salvador, bajo la dirección del Ministerio de Obras Publicas (MOP) y la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA) quienes centraron sus objetivos en actividades relacionadas con activación de la economía, condiciones sanitarias, educativas, laborales, agrícolas e industriales, proceso que se convirtió en una prueba piloto para la publicación de nuevos métodos de desarrollo económico, que permitan dar agilidad y acción a los procesos de planificación.

La falta de coordinación de los intentos de planes anteriores derivados de imprevisión, la deficiente ejecución y la falta de continuidad llevaron a que los objetivos planteados no sean tan exitosos como se esperaba, para ello en mayo de 1962 se crea bajo el decreto legislativo No. 59, el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN), como órgano consultor y asesor del gobierno, instancia que colocaría en marcha años más adelante planes quinquenales para el desarrollo del país.

Para el año 1965 se presenta el Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social 1965-1969, el documento se considera un intento inicial de concentrar todas las actividades a desarrollar considerando unas metas y objetivos la cual “contiene consideraciones sobre la administración fiscal y de presupuesto, el sistema de pensiones, el servicio civil, la reorganización ministerial y de entidades autónomas, incluyendo las municipalidades, mecanismos coordinadores para actividades interministeriales relacionadas con organización, métodos y reformas legales” (CEPAL, 1968, p. 43), hacia énfasis en un planeamiento sectorial.

Sugiriendo un cambio a la línea del plan anterior para 1968 se presenta el Plan Nacional 1968 -1972, en el cual se trata de evidenciar los problemas reales que están sucediendo en el país, pero la falta de un diagnóstico efectivo y real del territorio no permitieron el cumplimiento de las metas, siendo una dificultad en la real institucionalización del proceso de planificación, uno de los componentes significativos fue el desarrollo agropecuario evidenciando un desequilibrio de las formas de uso de la tierra, conjugadas con la falta de estudios físicos y de mercados para una producción viable, (ILPES-Boletín 3, 1978).

En 1973 se presenta el plan 1973 – 1977 con una fuerte inserción en el sector agrario del país, fue elaborado por CONAPLAN, marco la pauta para determinar un proceso de reforma agraria en el país como mecanismo que mejoraría la tenencia y uso de la tierra de acuerdo al apoyo a los nuevos empresarios se “considero un programa indispensable en política económica para alcanzar los objetivos del sector agropecuario, incrementando la producción y mejorando la calidad de vida del campesino, para así amplia el mercado de consumo promoviendo la producción industrial y de servicios” (Gordon, 1989, p. 166).

El plan se guía por los principios de la política económica y social direccionada desde el gobierno, ejecutada a través de planes operativos realizados en corto plazo, se establecieron unos ejes estructurantes que según el ILPES-Boletín 3. (1978) son cinco:

- a. “Análisis de la situación económica y social que comprende un diagnóstico correspondiente a los últimos 10 años y una evaluación de la misma situación desde un punto de vista estructural y coyuntural.
- b. El plan se concebía bajo unos objetivos y metas, identificándose: la recuperación económica y aceleración del crecimiento, aumento progresivo del nivel de empleo, promover la redistribución del ingreso, elevar la calidad de vida de la población, evitar el alza en los precios, fortalecer la balanza de pagos, aumentar las exportaciones, contención de importaciones, tener una política de endeudamiento y promover la integración nacional.
- c. Establecer una estrategia global que defina las características de la política económica y establece los medios e instrumentos de acción gubernamental.



- d) Diseñar políticas e instrumentos sectoriales haciendo énfasis en los campos de la agricultura y ganadería, industria, turismo y transporte, energía, vivienda, salud, educación, comunicaciones, acueducto y alcantarillados y desarrollo urbano y regional.
- e. Financiamiento, política fiscal y desarrollo” (p.66).

Este plan tiene una aplicación hacia el sector agropecuario como medio de salida para la población pueda subsanar sus necesidades económicas y se considera un impulsor de otros sectores productivos que insertan al mercado y a la agroindustria da relevancia a incorporar inversiones en infraestructura, distritos de riego, caminos y vivienda rural, extensión agrícola, educación técnica agropecuaria; se establece un componente desarrollo social y enfatizaba en sectores como la salud la educación y la vivienda, el sector de la industria se relaciona la ampliación de inversión para apoyo a sectores de la industria manufacturera y la transformación de alimentos

Para el año de 1978 se presenta el Plan quinquenal de desarrollo 1978 – 1982, denominado Plan Nacional Bienestar Para Todos, se diseño bajo la dirección del Ministerio de planificación y coordinación del desarrollo económico y social aplicando varias consultas técnicas a los distintos entes sectoriales y a las instituciones públicas del estado, su visión era propiciar un desarrollo integral del país basado en mejorar la economía en diversos sectores y mejorar la calidad de vida de los Salvadoreños.

Según el ILPES (1978) El Plan estaba enmarcado en cuatro pilares o ejes principales los cuales se referían a:

- a. Las políticas de inversión y gastos públicos, hacer más eficiente la política fiscal y financiera del gobierno.
- b. Expansión de los sectores sociales basado en programa de desarrollo social integral interviniendo áreas como la salud, educación, vivienda y saneamiento ambiental.
- c. El sector laboral como fuente de desarrollo, determinando aspectos como derecho al trabajo con el objeto de dignificar al trabajador y su familia con una sustentación digna y bajo la seguridad social.
- d. políticas de desarrollo que permitan la modernización del estado y establezcan una activación de los sectores económicos y productivos del país, que incluya la inversión privada, apoyo financiero y técnico descentralización y avances tecnológicos en la industria y los servicios, desarrollo del sector agropecuario, impulsar relaciones económicas internacionales.

Para la realización y ejecución de esta política de desarrollo sujeta en estos cuatro pilares, el plan se sujeta a siete objetivos que permiten acciones en lo social, económico y territorial los cuales se describen a continuación:

- a. “Modernizar y humanizar el progreso social de los Salvadoreños o todos los niveles, particularmente en los sectores de bajos y medianos ingresos.
- b. Asegurar las bases económico-sociales para un crecimiento más dinámico y auto sostenido.
- c. Lograr un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos.
- d. Mantener y fortalecer un régimen de justicia social, que ofrezca más oportunidades de empleo e impulse el desarrollo de las actividades productivas.

- e. Vigorizar y expandir la economía de las áreas menos desarrolladas y maximizar el aprovechamiento del espacio económico.
- f. Crear el ambiente de confianza y estabilidad necesario para que la investigación se incremente sustancialmente; robustecer las organizaciones económico-sociales y promover su efectiva participación en el proceso de desarrollo.
- g. Fortalecer la posición nacional en sus relaciones económicas internacionales y contribuir al perfeccionamiento de los mecanismos de la integración centroamericana” ILPES (1978, p. 11- 12).

En la tabla 54 se puede observar las principales características del proceso de planificación en El Salvador durante el periodo 1950 – 1980

Tabla 54 Periodos y características de la planificación en El Salvador 1950 – 1980

<b>PERIODOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ( EL SALVADOR)</b>		
<b>Estado de la Planificación</b>	<b>Periodo de tiempo</b>	<b>Característica</b>
<b>Inicios de la planificación en Latinoamérica</b>	<b>1950 - 1960</b>	En 1954 se presenta el Primer Plan de San Salvador realizado en el seno de la institución El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP) / Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA).
	<b>1960 - 1970</b>	En 1962 se crea bajo el decreto legislativo No. 59, el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN) En 1965 se presenta el Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social 1965-69. En 1968 se presenta el Plan 1968 -1972.
	<b>1970 - 1980</b>	En 1973 se presenta el plan 1973 – 1977 con una fuerte inserción en el sector agrario del país, fue elaborado por CONAPLAN. En este periodo se evidencia el accionar de la planificación de corto plazo a través de la formulación de planes anuales operativos.  En 1976 por medio del Decreto Legislativo N° 448 del 8 de enero de 1976, se creó el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, asumiendo las facultades, obligaciones y compromisos del anterior Consejo.  En 1978 se presenta el Plan Quinquenal de Desarrollo, 1978-1982

Fuente: *Elaboración propia.*

Además de los procesos anteriormente nombrados el documento del plan presenta una serie de metas y políticas de largo plazo colocando mayor énfasis en el desarrollo agropecuario, la industrialización, la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales promoviendo un desarrollo integral, que sustenta el crecimiento económico y social.

### **Crisis de la planificación en El Salvador periodo 1980 – 1990**

El Salvador para este periodo entra en una crisis política debido a la guerra civil, marcando un proceso de estancamiento en cuestiones de planificación, se desacelera la actividad económica lo cual produce una caída vertiginosa del poder cambiario y la moneda, aumenta notablemente la inflación, de acrecentar la problemática social originada por el desplazamiento forzado, la violencia y la pobreza.

A respecto Benítez Manaut (1988) precisa que en 1980 se produce la polarización total del país por la pugna del poder centrado en el gobierno y apoyado por Estados Unidos y las fuerzas democráticas y revolucionarias que crean dos movimientos el frente democrático revolucionario en el mes de abril y el frente Farabundo Martí . Se genera una situación de doble poder: el gobierno, apoyado de manera total por Estado Unidos, y las fuerzas democráticas y revolucionarias, que viven un acelerado proceso de convergencia política con la creación del Frente Democrático Revolucionario (FDR) en abril y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en octubre.

Esto ha acarreado consecuencias sociales que se ven marcadas por la poca o nula presencia del gobierno en los sectores menos favorecidos del país por ello se hace evidente la situación de desamparo, desplazamiento y pobreza a la que es sometido el pueblo Salvadoreño se puede evidenciar este proceso en varios indicadores que han proporcionado la CEPAL, El BID donde se manifiesta estos rezagos.

*“Uno de los rasgos más notorios de la crisis económica que vive El Salvador es el descenso acelerado de la actividad económica, expresado en los niveles del Producto Interno Bruto (PIB): entre 1970 y 1975 creció a una tasa promedio anual de 5.5%; entre 1975 y 1980, al 1 %; en 1980 fue de -8.7%; en 1981, de -8.6%; en 1982, de -5.3%; en 1983, de -0.7%; en 1984, de 1.5%; y en 1985 fue de 1.6%, según la CEPAL. A consecuencia de esto, son múltiples los indicadores que comprueban el descenso de la calidad de la vida. Por ejemplo, comparando 1985 con 1977, se ha incrementado la incidencia de la "pobreza extrema": en 1977, de un total de casi 800 mil familias, 254 mil se encontraban en esa situación; mientras que en 1985, de 946 mil familias, 418 mil (50% de la población) se encuentran en esas condiciones.<sup>9</sup> Las cifras de analfabetismo, consideradas entre las más altas de América Latina, eran en 1975 del 38% de la población en edad de leer y escribir, y en 1985 de 32%. En el rubro de la salud, el número de camas de hospital por cada mil habitantes desciende de 2.1 en 1970 a 1.2 en 1982.<sup>11</sup> y la mortalidad infantil es la más alta de América Central, siendo en 1986 de 91 muertes por cada mil niños entre 0 y 5 años” (Benítez, 1988, p. 529 - 530).*

Indicadores que hacen referencia a la crisis que estaba padeciendo el Salvador, panorama que no refleja una buena planificación económica y social, crisis que se manifestó en la pérdida de las empresas, incremento del comercio informal, desempleo, lo cual se manifiesta en una baja calidad de vida derivado del desmonte de apoyo económico a sectores públicos y sociales, para ser direccionado a la campaña guerrillista.

*“La principal razón que explica este descenso en la calidad de la vida, se debe al privilegio de las necesidades bélicas. En síntesis, esto se expresa por el incremento del gasto militar en detrimento de los gastos sociales del Estado: en 1979 el gasto militar consumía el 8.7% del gasto*

*gubernamental, mientras que en 1986 éste es de 28.3%. En cambio, el gasto en educación disminuye del 20.1% al 15.29% en el mismo período, y el gasto en salud baja del 10.17% al 7.10%.15” (Benítez, 1988, p. 530).*

En 1984 entra al gobierno como presidente de El Salvador José Napoleón Duarte, presenta el plan general de gobierno “El Camino Hacia La Paz” que determinaría sentar las bases para el nacimiento de la democracia en medio del conflicto armado y con alta dependencia de Estados Unidos, plan que se centro en buscar acuerdos para buscar la democracia y la paz en el país.

Las aportaciones que instituto interamericano de cooperación para la agricultura (IICA, 1987) nos lleva a establecer que el plan se direccionaba en función de una política económica orientada al restablecimiento de la situación financiera del sector público, de estabilizar la situación fiscal y crédito del país y generar crecimiento económico, su énfasis se desatino a potencializar la producción destinada al consumo de las mayorías, estimular la producción de bienes tradicionales para la exportación y la producción y que frene la importación.

El plan se orienta sobre las líneas económica y social bajo reformas estructurales como la agraria, el sistema financiero y el comercio con el exterior. Se determinan cinco objetivos los cuales tienes relación con la pacificación, la humanización del conflicto bélico, la participación, la democracia y la reactivación económica.

El 1986 se presenta el plan de estabilización y reactivación económica que haría parte de intervenciones estructurales en el campo monetario, crediticio, cambiario y medidas para activar la producción, elimino los cambios de tipo paralelo y oficializó la entrada del dólar como

moneda, lo cual incremento los precios de los productos tanto de mercados locales como los de exportación.

En 1989 se presenta el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989 – 1994 asumiendo como mandatario del país salvadoreño el Licenciado Alfredo Cristiani, tuvo como política de gobierno alcanzar la paz a través de la firma de los acuerdos de paz, la estructura del documento se basa en unos principios y objetivos los cuales están direccionados a la mejora de la política fiscal, económica y social, sobre la base de tres pilares como son las costumbres, tradiciones y valores, la política y la economía.

En la revisión documental se presentan cinco principios que sustentan el plan:

- a. El hombre es el fin de toda sociedad.
- b. La libertad es la base del progreso humano
- c. La igualdad ante la ley es garante de Paz social
- d. La justicia garantiza a cada quien lo que corresponde
- E. El estado desempeña un papel subsidiario.

Estos principios determinan el rumbo que ha de seguir el plan, donde el cumplimiento de los objetivos permite desarrollar el plan desarrollo económico que se aplicara a través de unas políticas de estabilización del país en cuestiones económicas a realizarse en un plazo inmediato, lo cual generara unas políticas que permitan reorientar la economía nacional y serán realizadas a mediano plazo, este proceso se realiza bajo unos postulados económicos:

- a. La propiedad privada es una condición necesaria para la eficiencia de la producción, proceso que reivindica el derecho a la propiedad y uso de la tierra.
- b. El mercado libre asegura la mejor asignación de recursos, determinando que el comercio y la dinámica comercial tanto al interior como al exterior es necesario que se realice y se den los caminos más necesarios para su incorporación.
- c. La competencia garantiza el funcionamiento del mercado, se relaciona con procesos significativos de apertura económica que en este periodo la mayor parte de estados latinoamericanos tuvieron que afrontar.
- d. El estado tiene un papel subsidiario, haciendo referencia al papel de Estado en cuestión de mantener entidades públicas, ser un ente que propicia el funcionamiento de sus instituciones.

Paralelo al desarrollo económico se implementa un plan de desarrollo social el cual tiene una serie de programas compensatorios y planes sociales sectoriales que determinan el bienestar de la población salvadoreña y que salga de las condiciones de pobreza, satisfaciendo la necesidades básicas, integrando a los marginados, rescatar valores espirituales y morales, fomentar la capacidad creativa para incorporarse en procesos productivos, promover la organización y participación comunitaria.

En la tabla 55 se pueden observar las principales características del proceso de planificación durante el periodo 1980 – 1990 en el Salvador.



Tabla 55 Periodos y características de la planificación en El Salvador 1980 – 1990

PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (EL SALVADOR)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Crisis de la planificación	1980 - 1990	<p>Planes de Desarrollo Urbano: Santa Ana, San Miguel, Sonsonate</p> <p>En 1984 entra al gobierno como presidente de El Salvador José Napoleón Duarte, presentado el Plan general de Gobierno “El Camino Hacia Las Paz”</p> <p>El 1986 se presenta el plan de estabilización y reactivación económica Se promueven la Ley del Proceso de Planificación y Participación Comunitaria (Ley n° 3.345/83 el 01 de diciembre); la Ley de Ordenamiento del Uso y Ocupación del Suelo – LOUOS (Ley n° 3.377/84 el 23 de julio) y la Ley del Plan Rector de Desarrollo Urbano, (Ley n° 3.525/85 el 11 de septiembre). (Cerqueira Santos, Jacileda; Almeida Silva, Fancisnália de; 2009, p. 70).</p> <p>En 1989 se presenta el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989 – 1994.</p>

Fuente: Elaboración propia.

### Retomando el nuevo rumbo de la planificación en El Salvador 1990 - 2016

Esta es la época donde se implementan modelos de desarrollo económicos que piden la liberalización del comercio de países desarrollados a países dependientes lo cual desato la libre importación y la apertura de mercados, los esfuerzos en materia de política social son pocos en algunas administraciones lo que se traduce en que se siguen manteniendo problemas de *pobreza, la exclusión social y la marginalidad*, que se manifestaban en el anterior gobierno, los planes presentaban una óptica que direccionaría el desarrollo pero que con el trascurrir del tiempo se va desvaneciendo esa idea que lo posesiona como principios y ejes estructurantes de los planes.

Para este periodo de tiempo en el año 1994 se presenta el Plan de Gobierno Republicano Nacionalista 1994 – 1999, el plan presenta unos objetivos nacionales y una estrategia global que se complementa con unos planes sectoriales y de acción. Este plan se concibe como un

instrumento que producirá desarrollo pleno, con oportunidades y equidad esta direccionado por once principios los cuales se definen como:

- a. Se reconoce a la persona como el centro de la actividad de la sociedad y la familia como el núcleo.
- b. La persona humana creada a imagen y semejanza de dios, es origen de toda actividad del Estado, siendo sus derechos anteriores y superiores al el mismo.
- c. El respeto a la dignidad de la persona, además de ser garantizado inequívocamente en las leyes, propiciar hechos reales y concretos que eleven la calidad de vida del ser humano y de grupo familiar, haciendo posible que la libertad y la justicia se convierta en base del progreso social.
- d. La libertad, la justicia y la paz social son tres valores íntimamente relacionados, que forman un todo indivisible basado en un consenso mínimo para desarrollar un Proyecto Funcional de Nación,
- e. El Estado debe garantizar: el derecho al trabajo y la libertad para escogerlo; el bienestar de todos los integrantes del cuerpo social, estimulando la cooperación y la solidaridad entre los mismos; implementando la libre empresa, que atienda con equidad y eficiencia las necesidades de todos sus miembros.
- f. El derecho a la vida y a la propiedad deben ser debidamente respetados y garantizados según lo establece la Constitución de la República.
- g. La educación y la salud son derechos fundamentales de todos los Salvadoreños.
- h. Fomentar la igualdad y oportunidades.
- i. Prevalencia del bien común sobre el particular abarcando el bien de todos los individuos y de la sociedad.

- j. Transformación de la sociedad Salvadoreña a partir de un desarrollo democrático.
- k. La unión y progreso se soporta bajo el lema Dios, Patria, Libertad.

Para cumplir estos principios en el Plan de Gobierno republicano Nacionalista 1994 – 1999 incorpora en su plan una serie de objetivos y estrategias nacionales que se desarrollaran en los planes de acción. Los objetivos que se enuncian en este plan son los siguientes:

1. Construir una gran alianza nacional con todos los sectores progresistas, que genere confianza para la inversión.
2. Facilitar el desarrollo humano pleno con equidad y goce de los beneficios del progreso económico y social.
3. Convertir a El Salvador en un País de oportunidades con movilidad social, generando nuevas fronteras productivas, en libertad para progresar.
4. Lograr la Autonomía económica enalteciendo el sano nacionalismo y el aprecio por los valores y las costumbres.
5. Fomentar el espíritu de reconciliación nacional
6. Construir una paz social permanente para que no se vuelva a presentar.

En las estrategias globales se presentan el cambio de mentalidad, cambio de actitud, cambio de enfoque, mantener un diálogo permanente y tener una visión integral y coordinada, todo lo anterior aplicado al diseño de planes de acción coherentes en las cuatro áreas de gestión como lo es el área política, área del fortalecimiento del Estado de derecho y seguridad ciudadana, área del desarrollo económico y área del desarrollo social.

Para el año de 1994 bajo el Decreto No. 732 se establece la ley de desarrollo y ordenamiento territorial del área metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños (AMSS), será manejada por cuatro instituciones Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET), Oficina de Planificación del AMSS organismo técnico (OPAMSS) y el Comité de Planeación del AMSS (COPLAMSS), organismo técnico consultivo, asesor del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

El plan AMSS integra la realización de planes parciales para el desarrollo urbano y rural de sectores específicos y planes especiales para la conservación de los recursos naturales o del patrimonio cultural en el cual se incluyen una serie de directrices que definen a) El Diagnóstico de los usos del suelo y de la red vial de las vías de circulación mayor; b) La organización de los usos del suelo, debiendo especificar suelos urbanos, urbanizables, no urbanizables y rurales, la zonificación de los suelos urbanizables y no urbanizables y las normas de usos del suelos determinando los usos permitidos, condicionados y prohibidos de las diferentes zonas; c) Organización de las vías de circulación mayor, la cual deberá especificar la red vial y la jerarquía de sus vías. d) Los criterios y lineamientos para la conservación del Medio Ambiente y el uso racional de los recursos naturales. (Decreto No. 732, 1994).

Esta instancia también estará encargada de formular y proponer planes sectoriales las cuales deben incluir a) Un diagnóstico del sector; b) La política del sector; c) La descripción de los proyectos de las obras de infraestructura y de equipamiento urbano correspondientes, sí estos fueran necesarios; d) Las Normas que regirán los proyectos particulares; e) La localización espacial y la programación de las metas propuestas a corto, mediano y largo plazo de la inversión

pública de acuerdo a los recursos previstos en la planificación económica y social (Decreto No. 732, 1994)

Para el Año 1999 se presenta el Programa de Gobierno 1999 – 2004 “la nueva alianza”, se orienta a que haya una corresponsabilidad entre la institución, personas, familias y comunidades para alcanzar un objetivo común, el bienestar y el progreso, esto implica que se dé un compromiso tanto para su realización como implementación y seguimiento, al contrario de los planes anteriores que mantenían una serie de objetivos y líneas de acción, este plan se desarrolla sobre la base de unos contenidos estructurantes globales, áreas y líneas estratégicas que recae su accionar en acciones sustantivas con mayor nivel de detalle, se estructura operativa esta direccionada sobre una línea programática integrada por programas nacionales, programas institucionales, acciones operativas y actividades específicas.

El plan determina seis ejes temáticos los cuales permiten explicar lo que se debe realizar para la implementación del programa de gobierno 1999 – 2004, a continuación realizo una breve descripción de los ejes temáticos y las áreas estratégicas que contiene cada uno.

- a. Se establece la consolidación de la estabilidad económica que permita el logro de la productividad y la inserción en mercados internacionales, este proceso se desarrollara a través de las siguientes áreas estratégicas:
  - Fortalecimiento de las Finanzas Públicas
  - Consolidación de la Estabilidad del Régimen Monetario y Cambiario
  - Fortalecimiento de la Estabilidad del Sistema Financiero

b. Alianza por el trabajo que permita mejorar la calidad de vida de la población salvadoreña, generando condiciones dignas y mejores oportunidades de empleo e ingresos, para ello se establecen las siguientes áreas estratégicas de acción:

- Desarrollo Agropecuario
- Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa
- Desarrollo de Exportaciones
- Promoción y Atracción de Inversiones
- Salvadoreños en el Exterior: Socios del Desarrollo
- Integración Productiva y Comercial con Centroamérica
- Desarrollo de una Nueva Cultura de Trabajo
- Desarrollo y Fortalecimiento de Infraestructura Económica

c. Alianza solidaria, impulsa oportunidades para favorecer el empleo y el ingreso a nivel local, acceso y calidad en servicios básicos, participación social, todo lo relacionado con el bienestar social, con el fin de generar progreso, se establecen las siguientes áreas estratégicas de acción:

- Fomento a la Participación Local y Descentralización de la Gestión Gubernamental.
- Generación de Oportunidades para Progresar
- Acceso Efectivo a Servicios Básicos
- Desarrollo Personal e Integración Familiar

d. Alianza para la seguridad, expresada en seguridad ciudadana, jurídica y territorial, se determinan las siguientes áreas estratégicas de acción:

- Seguridad Pública
- Fortalecimiento de la Seguridad Jurídica
- Seguridad y Defensa Nacionales
- Mejoramiento de los sistemas de seguridad a la población civil en caso de desastres

e. Alianza para el futuro busca asegurar que las futuras generaciones de salvadoreños hereden un país próspero, cuyo desarrollo sea armonioso, sostenible y equilibrado entre los diferentes sectores y regiones. Se desarrolla en base a las siguientes áreas estratégicas de acción:

- Desarrollo Sostenible en Armonía con el Medio Ambiente
- Hagamos que el Gran San Salvador Funcione
- Integración del País con Centroamérica y el mundo
- Ordenamiento y Desarrollo Territorial

f. Gobierno efectivo y participativo, se desarrolla a partir de las áreas estratégicas de acción:

- Reordenamiento y Descentralización del Gobierno Nacional
- Participación coordinada y transparente para la formulación ejecución y evaluación de las políticas públicas
- Gestión Administrativa Eficiente y Transparente
- Planeación Estratégica Participativa y Continua

Cada uno de estos ejes temáticos además de tener un área estratégica de acción tiene una línea de estratégica de acción del cual se desprenderán los proyectos a realizar.

En el año 2004 se presenta el Plan de Gobierno País Seguro 2004 – 2009, este plan determina enfatizar sobre la modernidad y la apertura, donde se hace énfasis en trascender a una economía moderna y el abordaje social incluye como parámetros los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el plan se presenta en una directriz económica y social, el plan está constituido por unos objetivos determinados desde el partido político ARENA como la construcción de la paz social, el progreso con equidad y la libertad con responsabilidad, una visión de país, diez y seis áreas de acción y diez programas presidenciales.

El plan de Gobierno 2004 – 2009 tiene las siguientes áreas de acción las cuales están clasificadas según la finalidad (Presidencia de la República del Salvador, 2004):

- a. Reforzar y modernizar la institucionalidad, para tener un país seguro confiable, con un sistema económico social competitivo, integra las siguientes áreas de acción:
  - Seguridad Ciudadana: Mejor Calidad de Vida
  - Normativa y Supervisión del Mercado: Oportunidades para Todos
  - Orden y Respeto Institucional: Garantía de los Derechos Individuales y Sociales
  - Probidad y Transparencia: Gobierno Honesto al Servicio del Pueblo
  
- b. Generación de estabilidad macroeconómica y condiciones de progreso potencializando el desarrollo local, integra las siguientes áreas de acción:
  - Gobierno Responsable: Progreso Socioeconómico Sostenido
  - Desarrollo Local y Equilibrio Territorial: Progreso con Equidad



- c. Elevar la productividad y competitividad del país, facilitando la conectividad que permita la integración a los procesos productivos y comerciales a escalas nacionales e internacionales, sus áreas de acción son:
- Competitividad: Base de un País Productivo
  - Apertura e Integración: País Unido al Mundo
  - Salvadoreños en el Exterior: Socios Estratégicos del Progreso
  - Micro, Pequeña y Mediana Empresa: Generación de Riqueza desde la Base
  - Desarrollo del Sector Agropecuario: Ampliación de la Cadena de Valor
- d. Incrementar el capital humano y la dignidad del pueblo salvadoreño, hacen parte las siguientes áreas de acción:
- Salud: Calidad y Cobertura Universal
  - Educación: Salto a la Modernización y Construcción de la Sociedad del Conocimiento
  - Vivienda: Base del Patrimonio Familiar
  - Fortalecimiento Social y Familiar: Cohesión Social
- e. Recuperación y respeto del medio ambiente como herramienta para lograr un desarrollo socio-económico sustentable, se establece el área de acción:
- Medio Ambiente: Legado para las Futuras Generaciones

Los programas presidenciales se presentan como los proyectos a largo plazo que permitan la proyección presente y futura del país ente los cuales se encuentran la agenda de conectividad: camino a la sociedad del conocimiento, el plan de nación: hacia el desarrollo

descentralizado, recreación y esparcimiento: por una mejor calidad de vida, El Salvador eficiente, descubriendo potenciales productivos: camino del crecimiento, El Salvador país joven, El Salvador país seguro, creación de oportunidades para la mujer Jefa de hogar, reconversión productiva del sector agropecuario, deporte: participación masiva y orgullo nacional (Presidencia de la República de El Salvador, 2004).

Para el año 2001 junto al plan de gobierno País Seguro elabora un documento denominado Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, estudio que se termino de realizar en el año 2004, el cual plantea la necesidad de potencializar al territorio nacional por medio de sus recursos en un proceso de desarrollo y modernización del país, propiciando la planificación territorial en la Región centro Occidental, en la Región Norte y la Región Oriental, se relacionadas con unos lineamientos generales que se enmarcan en el objetivo de “mejorar la competitividad y sostenibilidad del territorio, sus recursos e infraestructuras como base y fundamento del desarrollo social y la calidad de vida; como plataforma para alcanzar un nuevo posicionamiento competitivo del país a escala internacional”, (Gobierno de El Salvador, 2004, p. 2).

A nivel nacional se plantea la estrategia de incorporar al territorio y sus recursos en el contexto de desarrollo y crecimiento del país, propiciando una modernización que genere un liderazgo, integración y crecimiento en las regiones bajo unas líneas de actuación que se permitirán:

- a. “Incrementar el nivel de prestaciones sociales y productivas del soporte urbano.

- b. Desarrollar sistemas infraestructurales eficientes.
- c. Desarrollar políticas sectoriales que aprovechen el potencial de los recursos naturales y culturales del territorio.
- d. Integrar y profundizar el desarrollo de las políticas de conservación de la naturaleza como componente de estrategias de sostenibilidad y desarrollo integral.
- e. Concretar el desarrollo de una estrategia nacional de gestión del riesgo”, (Gobierno de El Salvador, 2004, p. 3).

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial propuso unos lineamientos estratégicos para propiciar el desarrollo nacional con enfoque territorial los cuales estaban relacionados con:

1. “Lineamientos estratégicos conducentes al incremento de las prestaciones sociales y productivas del soporte urbano.
2. Lineamientos estratégicos para el desarrollo de sistemas infraestructurales eficientes.
3. Lineamientos estratégicos para el desarrollo de políticas sectoriales que aprovechen el potencial de los recursos naturales y culturales del territorio.
4. Lineamientos estratégicos para el desarrollo de actuaciones de conservación de la naturaleza.
5. Lineamientos para la estrategia nacional de gestión del riesgo” (Gobierno de El Salvador, 2004, p. 3 - 10).

Con estos lineamientos se pretende generar estabilidad en los procesos productivos y determinar un crecimiento y desarrollo económico y social, involucrando a la población al territorio y a las actividades que se pueden desarrollar en el, propiciando un desarrollo armónico

y ambientalmente sostenible, integrando unas actuaciones territoriales que permitan bienestar y equidad social.

Para el año 2010 se presenta el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 como una estrategia de desarrollo socioeconómico productivo de mediano y largo plazo, con las características de ser incluyente, eficiente y sostenible, el plan se construye con una visión de mediano y largo plazo, unos objetivos y metas que se realizaran a través de unas estrategias de intervención.

El plan determina que el modelo económico y social se debe realizar dentro de un proceso democrático que posibilite avanzar a una sociedad prospera pacífica, justa y solidaria, a partir de esta visión se establecen dos objetivos estratégicos que se encuentran relacionados con:

- Sentar las bases para instaurar un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo integral, sustentable e inclusivo.
- Profundizar y consolidar la democracia

Desde esta óptica la visión estratégica determina que este plan debe ser cohesionador de la sociedad, promotor de desarrollo integral, actuando como defensor y dinamizador de la democracia, siguiendo las directivas de la Constitución de la república (“Gobierno de El Salvador, 2010).

Las áreas prioritarias del plan quinquenal de desarrollo están relacionadas con La reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social, la reducción de la delincuencia, criminalidad, violencia social y de género,

reactivación económica, incorporar un modelo de desarrollo de integración política, geoestratégicos, económica, social y cultural de Centroamérica, la gestión eficaz de riesgos ambientales, reforma estructural y funcional del estado, incorporar el respeto por los derechos humanos, construcción de políticas de estado y promoción de la participación ciudadana (Presidencia de la República de El Salvador, 2004). Los objetivos generales están basados en:

- Revertir la tendencia del aumento de la pobreza registrada en los últimos años y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos tanto en las zonas rurales como en las urbanas, en especial para la población en condición de mayor vulnerabilidad, y sobre todo para las mujeres.
- Proteger el poder adquisitivo de la población y mejorar la racionalización de los subsidios de tal manera que beneficien solo a los sectores que realmente los necesita.
- Aumentar de manera sostenida la producción nacional para el consumo interno, para la exportación y la sustitución eficiente de importaciones y disminuir la dependencia del país de las importaciones de alimentos y de productos agroalimentarios.
- Revertir la tendencia del aumento registrado en los últimos años del desempleo abierto y del subempleo y promover la creación de empleos decentes.
- Aumentar sustantivamente los ingresos tributarios y hacer un uso eficiente y transparente de dichos recursos y reducir el nivel de la deuda externa.
- Reducir de manera significativa y progresiva los niveles de violencia y de criminalidad en todo el territorio nacional.
- Promover una reforma política que fortalezca la vida en democracia y consolide el estado de derecho.

- Impulsar una reforma administrativa del Estado que permita su desconcentración y su descentralización progresivas.
- Reconstruir el tejido social y productivo dañado por fenómenos naturales y desplegar en todo el territorio nacional el sistema de protección civil y un efectivo sistema de alerta temprana y de prevención y de manejo de riesgos.
- Ampliar la infraestructura económica y social, sobre todo en las zonas rurales del país.

Para el año 2014 se presenta el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019, El Salvador productivo, educado y seguro, se realizó bajo la dirección del Sistema Nacional de Planificación (SNP), se crea bajo cinco principios el carácter estratégico, la gestión para resultados, integra un proceso participativo, medible, realista y factible. El documento del plan está integrado por ocho capítulos o logros nacionales de largo plazo los cuales se agrupan en enfoques y estrategias que orientan la política pública.

El plan hace parte de un proceso participativo con rigor técnico y profesional, donde el papel de las organizaciones sociales líderes, organismos no gubernamentales, entidades públicas, gremios, participaron, para que su realización se ajuste a la visión de futuro y necesidades del pueblo salvadoreño se tienen en cuenta los siguientes apartados (Gobierno de El Salvador 2014, 2014):

- a. El buen vivir y el desarrollo humano para El Salvador, el cual tiene su aplicación en el bienestar subjetivo y material de las personas; convivencia pacífica y segura; y Estado y

economía al servicio del buen vivir y en armonía con la naturaleza, para ello se proponen los siguientes enfoques:

- Los enfoques de política pública necesarios para el buen vivir en los cuales se encuentran los derechos humanos, enfoque de género, enfoque de ciclo de vida.
  - La equidad, la inclusión social y la protección social como estrategias para asegurar el buen vivir.
- b. Transformación del Estado, planeación del desarrollo y participación ciudadana
- c. El Salvador y el mundo: tendencias, cambios y desafíos, se hace un balance de los efectos e implicaciones que ha tenido la crisis económica mundial sobre el país para generar cambios en el manejo y proceso económico, se prevé la incorporación de nuevos actores políticos económicos y sociales, determina adoptar nuevos modelos para reducir la desigualdad social, la violencia y las distintas formas de pobreza.
- d. El proceso de desarrollo marco de la programación quinquenal están basados en los siguientes objetivos:
- Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país.
  - Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña.
  - Incrementar los niveles de seguridad ciudadana

- Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad
- Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente
- Asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados
- Transitar hacia una economía y una sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático
- Impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad,
- Fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país
- Potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y el desarrollo
- Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados

e. Se establecen unos lineamientos de política fiscal, inversión y movilización de recursos los cuales están direccionados en:

- Una política fiscal sostenible que propicie inversión, generación de empleo digno y crecimiento inclusivo
- Consolidación de un sistema, tributario integral basado en los principios de justicia, equidad y eficiencia
- Endeudamiento público externo e interno, responsable y sostenible



- Desarrollo e institucionalización de herramientas de gestión y planificación fiscal

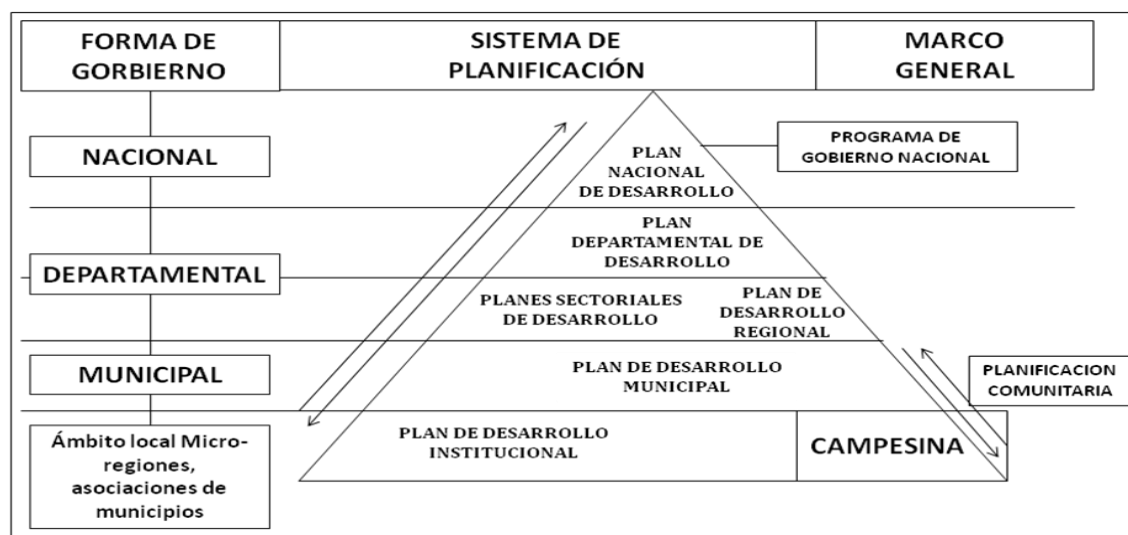
En la siguiente tabla se puede observar las principales características del proceso de planificación en El Salvador durante el periodo 1990 – 2016, en la figura 24 se muestra el sistema de planificación aplicado en el país según la escala territorial.

Tabla 56 Periodos y características de la planificación en El Salvador 1990 – 2016

PERIODO Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (URUGUAY)		
Estado de la Planificación	Periodo de tiempo	Característica
Retomando el nuevo rumbo de la planificación	1990- 2000	1994 se presenta el Plan de Gobierno republicano Nacionalista 1994 – 1999. 1994 bajo el Decreto No. 732 se establece la ley de desarrollo y ordenamiento territorial del área metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños (AMSS).
	2000 - 2016	1999 se presenta el Programa de Gobierno 1999 – 2004 “la nueva alianza”. 2004 se presenta el Plan de Gobierno País Seguro 2004 – 2009, este plan determina enfatizar sobre la modernidad y la apertura económica. 2010 se presenta el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 2014 se presenta el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019

Fuente: Elaboración propia.

Figura 24 Sistema de planificación el Salvador



Fuente: Elaboración propia.

