

# ***La Planificación en América Latina. Algunas críticas.***

***Profa. Beatriz Valdez***

***Junio de 2024***

***(Documento para la discusión)***

## **Introducción**

A continuación hacemos un recorrido, escueto, por algunos de los métodos de la planificación usados en la práctica de la planificación en América Latina a partir de su implementación en los años sesenta. Finalmente ofrecemos una breve panorámica de algunas de las críticas que se le han formulado, tanto a la planificación como proceso, como a la teoría en la cual se ha sustentado. La teoría del desarrollo.

## **Los enfoques de la planificación**

La planificación nace en América Latina como una variable dependiente del Estado. Este la introduce como un "método para la toma de decisiones en cuanto a la distribución de recursos escasos entre fines múltiples, minimizando costos y maximando beneficios, es decir, para optimizar un punto de vista técnico económico"<sup>1</sup>.

*"se concibió una planificación que organizara la sociedad como un espacio favorable para la construcción y consolidación de una economía de mercado, con todas las implicaciones y derivaciones que ello suponía, a la vez que previera un sector público promotor, orientador y*

---

<sup>1</sup> Castellano, H., y Giordani, J. Planificación y viabilidad sociopolítica : aplicaciones al caso venezolana, Caracas : Vadell Hermanos, 1996, p. 121

C. Matto considera esta característica de la planificación latinoamericana como reduccionismo económico, el cual *"se puede inferir del hecho de que los sistemas nacionales tendiesen a ser observados casi exclusivamente a través de su dimensión económica y de que se entendiese que el manejo de los mismo podía y debía ser encarado esencialmente con instrumentos de políticas económica"* Matto, C, (De). Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina, En: Revista de la CEPAL, N° 31 (1987) abr: p. 121.

*complementario de los mecanismos endógenos redistribuidores del poder económicos, de la equidad social y del poder político"*<sup>2</sup>.

A pesar de los distintos enfoques que existen en la planificación y tal como señala Mintzber para el caso de la planificación estratégica, y quizá porque muchos de los enfoques conocidos vienen de este último campo, las diferencias entre los enfoques a nivel fundamental es poca, o no la hay. Sin la planificación es la fusión de conocimiento y practica, conocimiento o acción, observemos como se ha planteado la relación conocimiento acción en cada uno de estos enfoques. Hay un sujeto, el planificador, hay un objeto que se desea poner al servicio del sujeto, la realidad. Para ponerla a su servicio, el sujeto usa conocimientos que incorpora a las decisiones que toma con respecto a la acción necesaria para poner esa realidad a su servicio.

Grosso modo, en el siglo XVII la planificación en mano del sujeto emprendedor se usó para “capturar”, ampliar, mercados. En ese sentido se le usa para programar necesidades de materia desde el siglo XVIII la planificación fusiona conocimiento y acción para construir, transformar la realidad social existente, que se juzga poco deseable, en una sociedad industrial o como se le denominó preferiblemente desde los años 40 del siglo XX, una sociedad desarrollada.

Todos ellos se basan o siguen el esquema de acción racional. La diferencia entre uno y otros reside en los tipos de matrices, tablas, pasos que incluyen y por tanto en la manera de procesar la información a partir de la cual se obtiene la imagen de la realidad y se aplica a la acción, durante la acción y, posteriormente, se evalúa tal acción. Por ello Hercilio Castellano (1987) logra sintetizar en un esquema las similitudes de los diferentes enfoques, llámese normativo, estratégico-corporativo, situacional o análisis racional. Esto nos sugiere que, al menos a nivel del desarrollo del método, estas variantes en la planificación lejos de ser paradigmas, en realidad son diversas formas de

---

<sup>2</sup> Moreno, J. Proyecto nacional, modelo de desarrollo y planificación, En: Vigencia y perspectiva de la planificación n., p. 34-35

presentar el mismo paradigma a la hora de conocer la realidad y de proponer tanto soluciones como las acciones pertinentes.

Otra manera de decirlo es que todos estos enfoques parecen plantearse la relación sujeto objeto desde la misma óptica. **Un sujeto**, el estado, la empresa, la comunidad, un individuo, es capaz de captar, capturar la realidad: la situación de una formación geopolíticas, un grupo social, las instituciones políticas, el medio ambiente, etc., detectar qué aspecto no funcionan bien, con lo cual se supone que el sujeto planificador cuenta con los elementos indispensables para hacer esta evaluación, y a partir de este análisis formular un conjunto de acciones que hagan coincidir el comportamiento de la realidad con la forma en que el sujeto planificador espera lo ha establecido. Es decir: ***el sujeto puede conocer; la realidad es manipulable, incluso estática. Para conocer el sujeto se vale de una serie de métodos y herramientas.***

La planificación en América Latina, al menos hasta principios del siglo XXI:

1. se inscribe en la teoría de la modernización de las sociedades atrasadas mediante el desarrollo capitalista. Aquí como señala Moreno, modernización quiere decir "*convertirse en países capitalistas industrializados, democráticos y alineados*"<sup>3</sup>, y desarrollarse "*calcar el proceso [histórico de civilización que se había dado en los países industrializados]pero estimulado y acelerado*"<sup>4</sup>,

2. el grueso de sustrato teórico se ha basado en el pensamiento de la CEPAL,

3. se reconocía como sujeto planificador al Estado. Un Estado planificador ideal, capaz de asumir el proceso y las reformas pertinentes sin ningún tipo de trabas, por estar dotado de coherencia interna y un grado de autonomía suficiente frente a los otros agentes económicos, supremacía política y económica, capacidad técnico administrativa así como el control de las relaciones internas <sup>5</sup>,

---

<sup>3</sup> Id., pp. 34-35

<sup>4</sup> Ib.

<sup>5</sup> Id., p.7

4. la figura del planificador también se idealizaba, incluso se le concebía como agente de cambio social clave.

El paradigma científico subyacente en este modelo de planificación del desarrollo:

"considera que la realidad se constituye sobre relaciones que asociadas conforman estructuras y que éstas como una unidad conforman sistemas en búsqueda del equilibrio cuyo cambio puede ser explicado a través de relaciones de causa y efecto, así como de lo estadísticamente significativo"<sup>6</sup>.

## El método

Hemos señalado que los métodos en la planificación se desarrollan básicamente desde el paradigma kantiano, con predominio mayor o menor del elemento leibniziano o lockeano. El elemento leibniziano tenderá a predominar cuando enfatiza el modelo per se: La teoría, el plan, el diseño de las acciones, etc., con respecto a la recolección y procesamiento de datos. Es decir, el sujeto planificador, sin tomar en cuenta las evidencias empíricas, y desde su cabeza, o grupo de expertos, traza las líneas de lo que se debe hacer. El modelo es el elemento clave. Y se considera que a mayor nivel de sofisticación, mejor traduce la realidad. El dato debe “acomodarse” al modelo. Generalmente no se señalan abiertamente los supuestos de los modelos porque se parte del supuesto de que ellos son por sí mismos válidos y de aplicación universal, con independencia del lugar y del contexto cultural. Se supone que el modelo de alguna manera captura el comportamiento del fenómeno que se describe a través de él “*los modelos son realmente anteriores a la data en el sentido de que pueden usarse para descubrir el tipo de data que puede emplearse en los modelos. De hecho, los modelos implícitamente asumen que se pueden conseguir los datos para un amplio abanico de fenómenos que encajen en el modelo; de esta forma se asegura*

---

<sup>6</sup> López, J. Planificación y sistemas complejos, Caracas, 1990. 8 h. mimeogr.

*la aplicabilidad universal de los modelos. En ese sentido, los modelos adquieren la característica de profecías auto-cumplidas. Son siempre “verdad” por definición” (118)*

Un ejemplo de esta aproximación lo constituyen algunos enfoques para medir la pobreza y para medir la desigualdad, y sobre la bases de los que se elaboran políticas públicas y se evalúa el esfuerzo de un país dado para disminuir tanto la una como la otra.

Otros modelos siguen el paradigma lockeano. Se basan con preferencia en recoger datos y tomar decisiones con base en lo que los datos señalan. Un ejemplo de esta forma de proceder es la que siguen algunos políticos. Basan no solo sus discursos sino también sus acciones en lo que dice la opinión pública, bien sea porque se ha recogido ésta mediante encuestas o en diferentes redes sociales. En general, suele combinarse el paradigma lockeano con el paradigma leibniano. Este fue un camino señalado por Kant: teoría y práctica, pensamiento y acción, son importantes. Lo que traducido significa que no sólo concebimos el modelo ex ante sino que también verificamos con datos provenientes de la realidad, lo que quiera que sea que entendamos por ésta, para tomar decisiones y elaborar planes/políticas públicas.

Finalmente, en la actualidad se abre ante la planificación la oportunidad de emplear los diversos avances que han surgido sobre todo desde el campo de la inteligencia artificial para enriquecer la toma de decisiones. En el panorama actual, la inteligencia artificial (IA) se erige como un elemento transformador que permea diversos sectores, en particular el ámbito social. Es innegable su potencial para revolucionar las prácticas sociales, modelar conciencias, alterar las relaciones e interacciones sociales, entre otros aspectos. Se abre así un abanico de posibilidades para optimizar los procesos sociales, personalizar las experiencias comunitarias, mejorar ciudades, anticipar posibles enfermedades, focalizar soluciones con grados de especificidad nunca antes vistos, etc.. Sin embargo, este avance

tecnológico también presenta desafíos que requieren un enfoque responsable y ético para su implementación. Es evidente que en este nuevo panorama se suman diversos paradigmas anteriores y se diseñan otros ad hoc. Pero además, las innovaciones desde el campo de la IA y la sociedad que progresivamente emerge desde los cambios generados por ese campo cuestionan también la forma tradicional de concebir la planificación.

## Críticas al modelo de desarrollo

El modelo de planificación del desarrollo que sirvió como base para la planificación empezó a confrontar problemas de cara a la realidad. Centrado en variables de corte económico no incorporó suficientemente otras variables claves en todo sistema social: la política, la cultura, las fuerzas sociales en conflicto. Es así como se justifican los escasos logros obtenidos por la planificación en el campo político, en el económico y en el social.

A nivel político, de acuerdo con la literatura especializada, las fallas de la planificación se debieron al hecho de que no se tomaron suficientemente en cuenta el peso específico que tenían los grupos hegemónicos dentro de las sociedades planificadas, y hasta qué punto las propuestas del plan afectaban o no sus intereses. Dicho en los términos de Matto, en los planes rara vez se tomaron en cuenta los *límites de lo posible*.

Este autor explica que en el ámbito de toda formación capitalista las acciones estarán condicionadas ante todo a la *racionalidad dominante*:

*"Se trata de procesos conformados por consecuencias de decisiones y acciones moldeadas por las reglas del juego que corresponden a dicha realidad dominante (...)*

*(...) El Estado (...) desempeña un papel fundamental (...) en la vigilancia del cumplimiento de dichas reglas de juego (...)*

*[el] proyecto político vigente (...) determina límites adicionales para las posibles acciones de un proceso de planificación, por consiguiente toda propuesta de decisión cuya orientación sobrepase los límites establecidos explícita o implícitamente por el proyecto político vigente, estará condenada a no superar en ese momento su condición de letra muerta" (subrayado nuestro).<sup>7</sup>*

---

<sup>7</sup> Matto, C. Op cit., pp. 129-130

Esta explicación de Matto es coherente con la observación de Douglass C. North sobre las instituciones. Para éste último aquéllas representan el conjunto de "reglas del juego de una sociedad, o más formalmente,

A nivel social la planificación tampoco valoró apropiadamente la confrontación de los diferentes grupos sociales en la persecución de sus propios objetivos. No se le dio importancia al rol de los individuos organizados o no para defenderse de amenazas reales o imaginadas y el rol de los mismos funcionarios públicos dentro de la burocracia estatal, al verse desplazados o amenazados por el tipo de poder que tal funcionario percibía en los planificadores o por las propuestas de los planes. El resultado fue, pues, una doble resistencia no considerada en los planes: resistencia social y resistencia en las distintas oficinas de gobierno.

A nivel económico a decir de Joseph Ramos <sup>8</sup>la planificación fue inoperante. No concretó las metas que se fijaba, se excedió en objetivos sin contar con los instrumentos necesarios, las intervenciones estatales fueron miopes, parciales y no coordinadas; no se lograron los equilibrios macroeconómicos perseguidos, ni la redistribución económica; gran parte de la expansión de las empresas estatales se logró con base en recursos externos, lo cual desembocó en la crisis financiera de 1981-1983.

## **Crisis de la teoría del desarrollo y del paradigma científico**

A raíz de las dificultades ya señaladas, la teoría de la planificación del desarrollo se enriqueció e intentó adecuar los instrumentos técnicos a las nuevas realidades <sup>9</sup>. Se

---

*las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana*" Estas limitaciones pueden ser formarles, por ejemplo el conjunto de normas escritas de una sociedad, o informales, por ejemplo los códigos de conducta comúnmente aceptados en dicha sociedad. Ambas limitaciones se complementan, pero las últimas son las más importantes y las más difíciles de modificar por cuanto se enraizan en costumbres, tradiciones y códigos de conductas. Cualquier violación de las reglas de juego lleva a sanciones.

Los organismos (partidos políticos, empresas, iglesias, clubes, escuelas, etc.) están determinados por el marco institucional. Este les da vida y les determina la evolución "las limitaciones institucionales formales e informales dan como resultado organismos particulares de cambio que han nacido debido a los incentivos contenidos en el marco y que, por consiguiente, dependen de él en cuanto a la redituabilidad de las actividades que emprenden". North, D. Instituciones, cambios institucional y desempeño económico, reimpr., México : F.C.E, 1995. P. 1, 13, 15.

<sup>8</sup> Ramos, J. La planificación durante los próximos diez años en América Latina, En Revista de la CEPAL, N° 31 (1987) Abr. P. 154

<sup>9</sup> Moreno, J., op cit., p. 36

introdujeron nuevos enfoques de la planificación que intentaban, en opinión de Giordani, transformarse en teorías generales para la toma de decisiones<sup>10</sup>.

De algunos de los enfoques surgidos, Jesús López reseña al "estratégico-corporativo", "estratégico-situacional", "prospectiva", "comunicacional" y "gestión de calidad". Estos enfoques intentaban superar los obstáculos de la planificación tomando en consideración justamente los aspectos dejados de lado por ésta; la negociación, la viabilidad sociopolítica, la incorporación de los actores relevantes en el diseño del plan, entre otras.

Pese a estos intentos la planificación continuó sin darle respuesta a los principales problemas sociales. En especial al problema de desarrollo. No ha podido servir como timón del "sistema en sus crisis en el proceso acumulativo [y sigue siendo valorada] única y exclusivamente desde la perspectiva de su eficacia para el crecimiento productivo"<sup>11</sup>.

Encontramos dos razones básicas para esta problemática. La crisis del paradigma del desarrollo y la crisis de los paradigmas científicos y técnicos en los que éste se sustentaba.

## **Crisis del paradigma del desarrollo**

Entre las primera críticas al desarrollo encontramos a los ideólogos del "dependentismo"<sup>12</sup> y del "subdesarrollo"<sup>13</sup>. La primera planteaba como tesis básicas que:

---

<sup>10</sup> Giordani, J. La planificación en Venezuela : algunas reflexiones en torno al desarrollo de su teoría, Caracas, 1987. 29 p. Mimeogr.

<sup>11</sup> López, J., Castellano, H., y Giordani, J. Vigencia y perspectiva de la planificación en Venezuela, Caracas : Vadell Hermanos, 1995.

<sup>12</sup> Cf., entre otros, Cardoso, F. Una crisis a las tesis actuales sobre el desarrollo y dependencia en América Latina En: Transnacionalización y Dependencia, Madrid : Ediciones Cultura Hispánica, 1980.

Cardoso, F., Ffaleto, E. Dependencia y desarrollo en América Latina, México, Siglo XXI, 1969.

<sup>13</sup> Cf., entre otros, Silva Michelena, H., y Cordova, A. Aspectos teóricos del subdesarrollo, Caracas : FACES-UCV, 1967

Marini, R. Subdesarrollo y revolución, 7 de., México : Siglo XXI, 1976

Gunder Frank, A. El subdesarrollo del desarrollo: un ensayo autobiográfico, Caracas : Nueva Sociedad, 1995



1. la expansión del capitalismo ha jerarquizado el sistema mundial, tocándole a los países más pobres una función subalterna,
2. la desigualdad del nivel del desarrollo se debe a una distribución desigual del poder en el sistema capitalista y no se debe a un fenómeno histórico de carácter temporal,
3. la teoría de la modernización es errónea porque le dan al desarrollo una dirección predeterminada para todos los tiempos, soslayando el hecho de que el subdesarrollo y el desarrollo son sólo las caras de un mismo problema,
4. los países latinoamericanos no están sometidos a la misma escala de explotación por lo tanto un mismo concepto básico de capitalismo no es suficiente para englobarlos a todos,
5. la tensión creciente entre las leyes globales del mercado mundial y la organización estanca nacional trae como consecuencia la pérdida de la soberanía y un poder de disposición limitado, dentro y fuera del país,
6. la dependencia es una característica común a todas las sociedades latinoamericanas

Partiéndolo de las ideas de Ruy Marini<sup>14</sup>, sobre el subdesarrollo hemos sintetizado en el siguiente gráfico lo que nos permitimos llamar "el círculo perverso del subdesarrollo":

Acumulación de ganancias gracias a la superexplotación del trabajo  
y a la disminución de los niveles de consumo de los trabajadores  
en el interior de los países subdesarrollados

No puede formarse un mercado interno

La producción se orienta hacia afuera

Adquisición en el mercado externo de los  
de consumo

Sobrevaloración de los bienes adquiridos

Como el capitalista latinoamericano exporta materia prima e importa materia elaborada por la que paga mucho más de lo que obtiene, intenta elevar sus ganancias aumentando no la

---

<sup>14</sup> Marini, R., Op cit.

producción, por su poca disponibilidad de tecnologías adecuada, sino las horas de trabajo - superexplotación del trabajo- o disminuyendo la capacidad del consumo del trabajador. Este último nunca puede tener una capacidad adquisitiva suficiente como para que pueda formarse un verdadero mercado nacional en el que puedan demandarse bienes producidos en el país. El capitalista tampoco cuenta con un mercado interno para satisfacer sus necesidades de consumo, por ello debe importar los bienes necesarios. Bienes que le cuestan más de lo que le ofrecen en ese mercado externo por sus productos. El círculo empieza de nuevo, sin que puedan darse las condiciones para un desarrollo económico real en estos países.

Tanto el "dependentismo" como el "subdesarrollo" recibieron a su vez muchas críticas. Entre ellas el que no llegaron e conformarse en teorías; sus conceptos eran muy abstractos y oscuros; no tomaban en cuenta la estructuración política en sus países respectivos; prevalecieron enfrentamientos irreconciliables en el debate<sup>15</sup>. Pero, quien duda, sus autores señalaban con persistencia las limitaciones e insuficiencias de un modelo que, debido a sus propias contradicciones internas, no llevaría a alcanzar lo que se proponía como objetivo.

Las críticas llevaron a incorporar nuevas variables en el modelo de desarrollo, lo cual generó toda una gama de propuestas de las cuales señalamos algunas: ecodesarrollo<sup>16</sup>, desarrollo sustentable, dimensión cultural del desarrollo<sup>17</sup>. Paulatinamente se ha abierto el

---

<sup>15</sup>Cf., por ejemplo Gunder, F., op cit.

<sup>16</sup> Cf. Club de Roma Los límites del crecimiento, 1972  
Max-Nef-Manfred, et al. Desarrollo a escala humana : una opción para el futuro, En: CEPAUR, Fundación Dag Hammarskjald, Número especial, 1986  
NU. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo Nuestro futuro común, Bogotá : Alianza Editorial Colombiana, 1988

<sup>17</sup> Cf. M'Bow, A. América Latina y el Caribe : dimensión cultural de su desarrollo, En : Cultura-UNESCO, Vol 5 (1978) N° 3  
World Commission on Culture and Development. Our Creative Diversity, Paris : Unesco, 1995  
UNESCO. Dimensión cultural de desarrollo . hacia un enfoque práctico, París : Unesco, 1995

espectro de discusión para incluir los problemas de población, infancia, género, etnias, entre otros.

Aún así el modelo, sigue en crisis pues, de acuerdo con Moreno,

"las proposiciones hechas hasta ahora y las políticas puestas en práctica por los gobiernos lucen ciertamente como reformuladoras y ajustadoras del mismo proyecto nacional, en el cual los niveles sociales y de liderazgo continúan siendo función de los engarces que tienen los distintos estratos sociales en el sistema económico y en la estructura de poder internos, a su vez crecientemente condicionados por la forma de inserción en la sociedad mundial que si bien podría favorecer el crecimiento y expresarse en indicadores macroeconómicos aceptables, no produciría los efectos sociales y políticos que conlleva al desarrollo".<sup>18</sup>

#### Críticas al basamento científico y tecnológico de la planificación

La otra crítica que se le formula al paradigma del desarrollo se relaciona con el basamento científico y tecnológico en el que se fundamenta. A decir de Eduardo García<sup>19</sup>, el cual a su vez cita a Harold Linstone, en este paradigma se considera que,

- los "problemas" están bien definidos y estructurados,
- es posible encontrar soluciones óptimas,
- debido a los dos puntos anteriores, se pueden formular modelos cualitativos verificables,
- la validación de datos excesivamente empíricos,
- pronósticos sobre lo estadísticamente significativo.

En otras palabras, el paradigma se basa en una percepción mecanicista y cartesiana de la realidad. Una visión que se fundamenta en la idea de una realidad tendiente al equilibrio y a la organización, los hechos pueden interpretarse a través del seguimiento secuencial de las causas que lo desencadenaron, es posible aprehender el todo a través de análisis de alguna de sus partes ...

Debido a que todo sistema por simple que parezca es complejo y su desarrollo impredecible, y como los componentes de un sistema no están fijos sino en permanente

---

<sup>18</sup> Moreno, J., op cit., p. 39

<sup>19</sup> García, E. Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo, En Revista de la CEPAL, N° 31 (1987) Abr: p. 25

cambio y recomodo -pasándose del orden al desorden aleatoriamente- ninguna aprehensión de la realidad planteado en términos simples, es útil en la tarea de emprender algún tipo de intervención en ella.

En este particular afirma Jesús López que cualquier paradigma de la planificación que desee tener una mejor aproximación a la realidad, y ser útil en la práctica, debe basarse:

"en una metateoría sobre el comportamiento de situaciones múltiples en un sistema complejo, en una concepción de cambio como algo difuso y en cierta forma en caos continuo que hace que el actor sólo pueda conducirse a partir de una curva de racionalidad acotada, pero que no puede gobernarlo, dado la importancia de los factores que no son estadísticamente significativos en un sistema complejo. En tal sentido las estructuras posibles en este cambio son disipativas y en constante bifurcación."<sup>20</sup>

En suma para superar la crisis de la planificación se deben superar las teorías de los modelos de desarrollo que la sustentan. Estas teorías están enmarcadas dentro de los proyectos institucionales que le dan vida a los actuales modelos de sociedad vigentes, con sus estructuras de poder, sus modelos económicos, sus mecanismos de participación etc. De ninguna manera quienes se ven favorecidos por este marco institucional permitirán la introducción de cambios en las limitaciones institucionales con los cuales se alteren las condiciones de las que obtienen amplios beneficios. A menos que las nuevas condiciones les deje igual o los mejore. Y de ninguna manera introducirán ellos mismos estos cambios si con ellos pueden resultar perjudicados.

En este contexto la planificación resultante, con una metateoría más adecuada o no, estará destinada a mantener las reglas del juego o a mejorarlas en función de los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas. Los proyectos de estos actores serán los prevalecientes, a menos que los otros participantes puedan mejorar su condiciones de participar.

---

<sup>20</sup> López, J. La planificación y sistemas complejos, op cit., h. 2