
DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA. TEORÍAS E INSTRUMENTOS

*Aldo Olano Alor**

La modernización y el desarrollo se han orientado según dos modelos básicos: el primario exportador, basado en principios del liberalismo económico; y el industrial proteccionista, en ideas que dieron forma al desarrollismo. Ambos divergen en los medios: el primero defiende la apertura del mercado a la competencia internacional siguiendo las teorías clásica y neoclásica; y el segundo, la intervención de Estado en la economía, lo que puede ser una versión latinoamericana del keynesianismo. Pese a esa diferencia, sus objetivos son similares: la modernización y el desarrollo, que sin ser sinónimos guiaron la política económica desde comienzos del siglo XX.

Este artículo revisa algunos componentes teóricos del modelo desarrollista elaborado por la Cepal, el más conocido de la corriente estructuralista, recurriendo a documentos de la Comisión y de sus altos funcionarios sobre sus criterios teóricos y las políticas que diseñaron y recomendaron. La tesis es que la implantación del modelo desarrollista fue un compromiso con las entidades que lo promovían a escala global, y que sus malos resultados obedecieron a que no tuvo en cuenta las particularidades ni la evolución histórica de la región.

En la primera sección se examinan las funciones de la cooperación internacional en la promoción del desarrollo. Se revisa el papel de la política exterior estadounidense y el de las instituciones multilaterales en su definición y promoción, así como las teorías que dominaban

* Magíster en Ciencia Política, docente investigador de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [aldo.olano@uexternado.edu.co]. Fecha de recepción: 15 de enero de 2015, fecha de modificación: 15 de julio de 2015, fecha de aceptación: 12 de mayo de 2016. Sugerencia de citación: Olano A., A. "Desarrollo y planificación en América Latina. Teorías e instrumentos", *Revista de Economía Institucional* 18, 34, 2016, pp. 135-150. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/01245996.v18n34.09>

en el ámbito académico y político. En el debate sobre el desarrollo y el subdesarrollo entre 1955 y 1975 se comenta el papel que debía cumplir el sector agrario en el proyecto transformador. También se revisan algunos aspectos de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y se destacan sus consecuencias.

En la segunda sección se considera la planificación como disciplina e instrumento para el desarrollo. Primero se revisa el paso del modelo de economía abierta al esquema proteccionista, en el que el Estado debía cumplir un papel más activo en la promoción del desarrollo y la planificación adquirió legitimidad intelectual, justificada por las entidades multilaterales. Aparecieron entonces los programas para capacitar funcionarios públicos en técnicas de planificación y fortalecer su capacidad para dirigir la industrialización, se crearon nuevas entidades y se alentó un cambio cultural entre los administradores del proyecto. Se cierra con algunas conclusiones.

COOPERACIÓN Y DESARROLLO

La cooperación para el desarrollo es un aspecto importante en la política exterior de los países del Primer Mundo, y un instrumento para fortalecerse en un sistema internacional donde las alianzas con los países en desarrollo han servido para enfrentar enemigos comunes, bien sean el comunismo o la pobreza. Pese a que se ha justificado con argumentos reduccionistas, estos han sido suficientes para respaldar la acción conjunta de los países que buscan seguridad o bienestar.

En las relaciones de Estados Unidos con América Latina, al menos desde la era del Buen Vecino iniciada en 1934, la cooperación fue parte de su política exterior pues buscó contribuir a la modernización del Continente y consolidar su liderazgo. Según Nef y Núñez, la cooperación intentó crear un liderazgo legitimado por acciones basadas en el respeto al derecho internacional, el fomento del comercio, la transferencia de tecnología y capital, y el fortalecimiento de las relaciones entre las fuerzas armadas respectivas (1994, 38-41). Ambos autores consideran que esta etapa de relaciones interamericanas fue el antecedente del Plan Marshall y de la Alianza para el Progreso. En las décadas de 1950 y 1960 la cooperación se extendió desde el nuevo centro del capitalismo mundial hacia distintos lugares del planeta, y más aún cuando la ONU bautizó al periodo 1960-1970 como Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹.

Como parte de esta estrategia global y regional, el desarrollo se alentó de manera febril entre 1950 y 1975 con proyectos cuyos prin-

¹ Sobre el caso de India, ver Chatterjee (2007, 249-274).

cipales agentes eran el Estado y las entidades multilaterales partícipes en el sistema de Bretton Woods, que financiaron los proyectos que animaban y suministraron técnicos para ejecutarlos. Además, algunas corporaciones transnacionales destinaron parte de sus utilidades a financiar ONG cuya misión fuera promover el desarrollo y colateralmente, si las circunstancias lo permitían, la democracia.

Desde 1961, la Alianza para el Progreso impulsó el desarrollo regional bajo la dirección de Estados Unidos, con apoyo de las entidades multilaterales y la mayoría de los países de la región. Como recuerdan Máttar y Martner, hoy altos funcionarios del Ilpes, la declaración de la Conferencia de Punta del Este estableció:

un pacto continental en pro del desarrollo que marcó un hito para el impulso de las políticas de crecimiento y la planificación. En dicha Carta se estableció el compromiso [...] de emprender un esfuerzo de cooperación económica para el desarrollo [...] en que participarían los Estados Unidos, los organismos financieros internacionales y los gobiernos de América Latina. La Carta comprometía a los gobiernos signatarios a lograr metas ambiciosas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional (2012, 9).

Como parte de ese compromiso, Estados Unidos aportó abundantes recursos económicos y, en forma unilateral, estableció las condiciones para sus posibles beneficiarios, sin atribuir capacidad para opinar o decidir a quienes participaran en su ejecución. Desde el inicio impuso dos exigencias: 1) que los países receptores impulsaran la reforma agraria para democratizar la propiedad de la tierra, en un periodo de movilizaciones campesinas; 2) que pusieran en marcha una reforma tributaria para lograr una justa redistribución del ingreso y para que, conforme aumentara el recaudo tributario, sus aportes financieros aumentaran (Acevedo, 1961, 368).

El proyecto tuvo el apoyo intelectual de la Cepal, como centro de pensamiento, y del Ilpes, como lugar de formación de los técnicos, y el respaldo financiero del BID. Con ese apoyo, la Alianza para el Progreso intentó formar una coalición regional orientada al desarrollo, basada en el respeto a la democracia, el libre mercado y el respaldo a las iniciativas del sector privado. Además, pretendió constituir un bloque interamericano en el contexto de confrontación bipolar a escala mundial, que se fue diluyendo en los años siguientes ante las opciones más beligerantes de la política exterior estadounidense.

Unos diez años antes de la adopción del estructuralismo cepalino como guía en la búsqueda del desarrollo, la teoría funcionalista de la modernización se había difundido en los círculos académicos, e incursionado con éxito en los ámbitos donde se tomaban decisiones de política regional y global. Esta influencia ayuda a entender la

orientación de Estados Unidos en las relaciones con América Latina en los años cincuenta e inicios de los sesenta, cuando se impulsó la modernización económica y política del Continente.

Por ejemplo, una de las tesis de Samuel Huntington —el orden como antesala de la libertad— impulsó la idea de que para estabilizar la democracia no bastaba que la prosperidad beneficiara a la mayoría de la sociedad, sino que en casos específicos se podía recurrir a gobiernos autoritarios si la contraposición entre lo económico y lo político tendía a agravarse. Al fin de cuentas, si se buscaba la legitimidad, la eficacia y la estabilidad del Estado, para efectos prácticos poco importaban las diferencias entre dictadura y democracia (Huntington, 1997, 13).

La influencia de la teoría de la modernización ayuda a entender la importancia que cobró el debate sobre el desarrollo y el subdesarrollo. Arturo Escobar señala que el nacimiento oficial de ambos conceptos ocurrió cuando el presidente demócrata Harry Truman incorporó, en enero de 1949, el principio del trato justo en su política exterior, que indujo a buscar soluciones para los problemas de los territorios que empezaron a llamarse áreas subdesarrolladas (Escobar, 1996, Introducción). En los años cincuenta, la cooperación para el desarrollo ya era un componente esencial en la doctrina de la seguridad nacional, el sustantivo Tercer Mundo fue convertido en adjetivo, y se empezó a reconocer la pobreza y su extensión como referente empírico medido por series de indicadores estadísticos y económicos (ibíd., cap. 2).

¿Los pobres recién inventados no serían parte de esa capa que el escritor inglés John Berger, años después, consideró como una clase “dedicada por entero a la supervivencia”? (2011, 234). Así fue, porque se empezó a pensar que la pobreza era más grave en las zonas rurales, habitadas por campesinos arraigados a sus tradiciones, que de pronto se denominaron pobres rurales. Cuando se afianzó esta visión, los productores agropecuarios organizados en redes de subsistencia se consideraron obstáculos al desarrollo que no solo debían ser objeto de intervención sino de erradicación, pues no hay “progreso sin ajustes dolorosos”, como declaró el grupo de expertos convocados por la ONU en 1951 con el fin de diseñar políticas y medidas “para el desarrollo económico de los países subdesarrollados” (ibíd., 16).

La teoría de la modernización, junto con la permanente construcción y (re)producción de la desigualdad, justificó la elaboración de un registro conceptual para la acción de los organismos multilaterales y de los que fueron inscritos en la agenda de las entidades de cooperación, para luego convertirse en objetivo prioritario de los integrantes del

sistema internacional, e integrarse en las relaciones que se establecieron con el creciente número de instituciones multilaterales.

La teorización y promoción del desarrollo en una versión más local se inició cuando Raúl Prebisch expuso en 1950 la teoría del intercambio desigual, la base de lo que después se llamaría estructuralismo cepalino. La teoría del intercambio desigual dio fuerte impulso al debate sobre el subdesarrollo, pues sostuvo que el comercio internacional de bienes de distinto valor agregado era una de sus causas; y se refinó en la segunda mitad de los sesenta con aportes de la teoría de la dependencia y del marxismo, muy influyentes en los estudios sobre América Latina hasta inicios de los ochenta.

El debate se extendió a los centros de producción y difusión de conocimientos —facultades de economía y de ciencias sociales, ONG y centros de estudios e investigación— así como a las entidades organizadas por el Estado, a medida que se fortalecía la idea de promover el desarrollo enfrentando la pobreza en forma concertada entre agentes económicos y actores políticos. Cristóbal Kay sintetiza así el papel que los estructuralistas asignaron al sector agrario:

sostener el proceso de industrialización mediante las divisas obtenidas por las exportaciones y destinadas a financiar las importaciones de bienes de equipamiento, piezas de recambio y materias primas que la industria exigía; proporcionar un suministro constante de mano de obra barata para esa industria; satisfacer las necesidades alimentarias de las poblaciones urbanas, evitando el incremento del precio de los alimentos nacionales y de las importaciones en este sector, lo cual facilitaba el mantenimiento de unos salarios industriales bajos y contrarrestaba posibles problemas de escasez de divisas; suministrar a la industria las materias primas que requería generar un mercado doméstico para los productos industriales (2001, 350).

Cabe señalar que la reforma agraria era una antigua aspiración, concebida como medio para eliminar el latifundio y la servidumbre. Sobre su importancia en la transformación económica y social cabe destacar el trabajo de Kay, el cual compara la economía política y agraria de Corea del Sur y Taiwán con la de América Latina en ese periodo. Para entender por qué aquellos países tuvieron éxito en su política económica, analiza tres elementos: la capacidad del Estado para cumplir sus políticas, el tipo de reforma agraria y su impacto sobre la equidad y el crecimiento, y la interacción entre agricultura e industria (2006, 21). Uno de los aspectos que destaca es el momento en que hicieron la reforma agraria. Por una decisión política más que económica, la llevaron a cabo antes de la industrialización, mientras que en América Latina se intentó décadas después de iniciada y, peor aún, cuando mostró síntomas de agotamiento, en los años sesenta,

por la comprobada incapacidad para superar la “fase fácil” de la industrialización sustitutiva, tal como la llamó Guillermo O’Donnell. Kay argumenta que la reforma agraria en los países asiáticos fue un prerrequisito para el desarrollo industrial y, además, jugó un importante papel en la distribución del ingreso (ibíd., 24).

En su estudio de las relaciones que la estrategia desarrollista estableció entre agricultura e industria, Kay constata que en muchos países se hicieron concesiones a los terratenientes (subsidios, p. ej.) y se atendieron algunas demandas de los campesinos y trabajadores agrícolas, de modo que el sector agrícola pasó a ser visto como una carga. Los gobernantes no lograron establecer un juego de suma cero, sería su conclusión, pues no disciplinaron a los industriales, y en vez de aumentar la competitividad de las manufacturas, aumentaron la protección de la que ya gozaban (ibíd., 42-49).

El desarrollismo promovió la industrialización mediante la sustitución de importaciones, el esquema ISI, que tuvo gran aceptación entre los gobernantes como vía para el desarrollo. Este fue validado por la Cepal, y una vez los técnicos liderados por Prebisch hicieron el diagnóstico socio-económico de la región, promovieron esta forma de industrialización para contrarrestar los términos de intercambio desfavorables en los mercados internacionales.

El modelo ISI no se entendería a cabalidad si se omite su propósito redistributivo. Como parte del compromiso de los gobiernos, en una época en que se propuso democratizar el capitalismo, hicieron acuerdos con el proletariado fabril, las nuevas clases populares y las clases medias urbanas que aparecían a medida que se transformaba la región. Ese compromiso ayuda a entender por qué adoptaron políticas que buscaban satisfacer diversos tipos de demandas sin considerar sus costos, así como la repetida adopción de medidas para elevar las utilidades de las empresas y los ingresos de los trabajadores urbanos, a expensas del presupuesto nacional. Además reconocieron diversas formas de organización social, y ese reconocimiento fue un avance para formalizar sus demandas, pues les permitía negociar o recurrir a medidas de fuerza sin que su organización fuera declarada ilegal. Además, el Estado intentó organizar la sociedad a su medida, y esto explica el carácter poco democrático del modelo, pese al discurso justificativo y a las medidas económicas y sociales que se adoptaron. Su principal objetivo era el desarrollo económico y por ello alentó la industrialización, aunque en materia social contemplaba redistribuir el ingreso; en la arena política buscaba formar una coalición de diversos grupos sociales; y en el campo cultural, incorporar nuevos referentes

al proyecto nacionalista. La interrelación de esos aspectos dio origen a lo que Garretón (2004) llama “matriz sociopolítica estatal-nacional-popular”.

La ISI agravó algunos problemas que siguen sin resolver, como la descampesinización y el consiguiente aumento del desempleo en las ciudades, pues no proporcionó empleos y condiciones de vida adecuadas a los migrantes. La migración fue alentada por el apoyo a la industria y el abandono en que se dejó a las zonas agrarias (Pipitone, 2001, 82). Uno de los hechos que impidió la absorción de la mano de obra migrante fue el uso de técnicas de producción intensivas en capital; así, las empresas no podían incorporar el enorme contingente de personas que debían abandonar los campos.

Algunos autores argumentan que este régimen de acumulación fue similar al de los países industrializados, aunque en un contexto diferente. Revisemos rápidamente dos interpretaciones interesantes. Louis Lefebvre critica la visión estructural-desarrollista porque la teoría que orientó los estudios, diagnósticos y proyectos elaborados durante su hegemonía era ahistórica. Quienes buscaban el desarrollo pasaron por alto que las condiciones de la segunda mitad del siglo pasado eran distintas de las del siglo XIX y, además, que sus referentes eran exclusivamente occidentales: las revoluciones científica e industrial, la migración europea a regiones “despobladas” y la incorporación violenta de esas zonas y de sus habitantes al sistema capitalista mundial, la abundancia de recursos naturales y su explotación sin límites (Lefebvre, 1991).

Otra interpretación, que cabría profundizar, ve el esquema ISI y el desarrollismo como una versión local, y también atemporal, del régimen de acumulación fordista. Según David Harvey, un elemento esencial en el éxito del fordismo fue su sólida relación con el keynesianismo en los países industrializados, en una época en que el capitalismo intentaba “expansiones mundiales internacionales a través de las cuales cayeron en sus redes una cantidad de naciones descolonizadas” (1998, 152).

La ISI intentó generalizar proyectos emprendidos en otras partes que buscaban la “suburbanización, la renovación urbana, la expansión geográfica del transporte y los sistemas de comunicaciones, y el desarrollo de la infraestructura” (ibíd., 153). Dio prioridad a las inversiones intensivas en capital y a las técnicas y procesos de producción mecanizados, a diferencia de lo que ocurrió durante la Revolución Industrial o en los países asiáticos de industrialización reciente. En suma, en América Latina se intentó replicar el modelo fordista debido al

reconocimiento explícito de que la producción en masa significaba un consumo masivo, un nuevo sistema de reproducción de la fuerza de trabajo, una nueva política de control y dirección del trabajo, una nueva estética y una nueva psicología; en una palabra: un nuevo tipo de sociedad racionalizada, modernista, populista y democrática (ibíd., 147-148).

Veamos ahora algunas limitaciones de la ISI y sus consecuencias. En primer lugar, la industria latinoamericana no podía competir con sus contrapartes de los países avanzados porque no integró en un sistema único la producción de materias primas –de origen agrario, p. ej.– y la producción industrial; y empleó tecnologías ajenas al medio. En segundo lugar, la industria nacional era una industria de ensamblaje que juntaba partes importadas de los países desarrollados, usaba sus patentes y marcas, sus técnicas de producción y muchos otros insumos importados, de modo que la industrialización dirigida no logró modernizar la economía como pretendían los estructuralistas, y en vez de lograr autonomía aumentó su dependencia económica y financiera de los países del centro. No obstante, la ISI fortaleció algunas islas de modernidad, en actividades subalternas. Todo ello fue facilitado por un Estado poco depurado de elementos oligárquicos y aristocratizantes, incapaz de llevar a cabo una mejor política redistributiva por carencias institucionales. Aunque logró avances en materia de derechos económicos, sociales y políticos no pudo satisfacer esas aspiraciones cuando aparecieron cuellos de botella: déficit fiscal y alta inflación, déficit de balanza comercial y endeudamiento excesivo para cubrirlo, entre otros factores que llevaron a su derrumbe a finales de los setenta (Edwards y Dornbusch, 1992, 7).

La estrategia de privilegiar el desarrollo de las ciudades subsidiando la producción urbana redujo la función del campo a transferirles recursos. Y propició la idea de que la difusión del consumo de bienes manufacturados y el acceso a servicios públicos y privados llevaría a la equidad y al bienestar de todos los ciudadanos. La igualdad en otros planos llegaría después. El desarrollo se empezó entonces a medir haciendo énfasis en aspectos cuantitativos. El mejoramiento continuo de los indicadores se convirtió en objetivo de las políticas del Estado y se buscó lograr los estándares establecidos por las entidades multilaterales para cumplir los niveles mínimos de desarrollo y bienestar: por lo general, sin considerar que esos estándares correspondían a patrones de consumo de países industrializados cuyas prácticas e instituciones eran ajenas a las que se habían formado históricamente en el Continente.

A medida que se identificaron algunos de esos problemas, muchos se empezaron a ver como problemas “sociales” y a justificar la

intervención del Estado, que los incorporaba y diseñaba políticas para resolverlos. Cabe preguntar si esa visión hoy no se refleja en frases vagas, como objetivos del milenio, desarrollo a escala humana o desarrollo sostenible, repetidas una y otra vez en las dos últimas décadas, que parecen denotar un compromiso para erradicar o al menos aliviar la pobreza, sin cuestionar la acumulación de riqueza en manos de unos pocos.

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

Esta sección intenta explicar por qué se hizo necesaria la planificación del desarrollo. En la historia económica del Continente de la primera mitad del siglo pasado se encuentran diversas razones que han estudiado numerosos autores. Aquí basta destacar que algunos de ellos, como Celso Furtado o Rosemary Thorp, coinciden en que en las tres primeras décadas hubo un tránsito de una economía primaria exportadora a una economía manufacturera en la que el Estado apoyaba el desarrollo industrial con medidas proteccionistas (Thorp, 1998, caps. 3 y 5; Furtado, 2001, caps. IV y V). En la primera época el Estado cumplía un papel regulador y establecía las normas para lograr una mejor inserción de las economías latinoamericanas en el sistema internacional. Buscó aumentar las importaciones, abrió la economía local al comercio internacional y promulgó diversas leyes para establecer un marco jurídico que favoreciera la inversión de capital privado, nacional o extranjero, en las actividades de exportación. Más tarde, conforme a las orientaciones de los acuerdos de Bretton Woods que buscaban crear un sistema internacional “en el cual los gobiernos tuvieran una considerable libertad para seguir objetivos económicos nacionales” (Gilpin, 1985, 146), los Estados de América Latina empezaron a intervenir en la orientación y el desarrollo de la economía y a transformarse en agentes económicos.

Según la Cepal, los avances logrados entre 1945 y 1960, el buen ritmo de crecimiento y la mayor intervención del Estado eran insuficientes para enfrentar los desafíos y sentar las bases del desarrollo. En un informe de 1963 señaló que esa intervención del Estado había carecido de “organicidad” (se podría pensar que por la debilidad de las instituciones y del mismo Estado), y que “el crecimiento de la industria no siempre se produjo en forma racional”, y generó desequilibrios “que significaron un uso ineficiente de recursos y un ritmo de crecimiento menor al que podría esperarse” (Cepal, 2012, 24). A este respecto, cabe mencionar un interesante estudio sobre las transformaciones del Estado en América Latina durante la primera mitad de ese siglo,

que –después de estudiar con una visión institucionalista histórica comparativa, aspectos como el control territorial, la burocracia, la capacidad fiscal, la regulación económica y el comportamiento ciudadanos– evaluó de modo favorable los avances obtenidos durante aquellos años (Whitehead, 2010).

Primero menciona algunas condiciones favorables, como la inexistencia de un poder imperial, de monarquías y guerras regionales, pese a los conflictos mundiales. Considera positivo que entre estos países no hubiese rivalidades por el territorio y que restablecieran la democracia después de periodos de autoritarismo. La modernización que se logró restó poder a la oligarquía y a su influencia en el Estado, que amplió el control territorial, mejoró en forma visible la estructura vial y los sistemas de comunicación (ibíd., 73-78). Además, asumió mayores responsabilidades administrativas y emprendió proyectos para organizar los sistemas públicos de educación y salud, y emprendió obras de mejoramiento urbano. Entre los prerrequisitos y las tareas que cumplió el Estado para lograr esos avances, este autor menciona la ampliación de la base tributaria, la mayor capacidad para regular la economía y el buen desempeño de sus responsabilidades como empresario. Por su parte, el fortalecimiento de las clases medias urbanas, relativamente educadas y homogéneas, impulsó el crecimiento de la industria (ibíd., 117). Para que el Estado pudiera adelantar la estrategia de industrialización de la Cepal, tuvo que fortalecer su capacidad cognitiva. El acopio de datos, la organización de archivos y la sistematización de la información aumentó su capacidad para formular y ejecutar las políticas. El mejor uso de la información mejoró la asignación de los recursos y aceleró un proceso propio de la modernidad: la nacionalización del Estado (ibíd., 99).

Existen distintas opiniones sobre el desempeño económico en el periodo 1955-1975. Aún hoy se argumenta que si el desarrollo se midiera según la tasa de crecimiento, se podría decir que la ISI tuvo buenos resultados. Joseph Stiglitz revisa el desenvolvimiento de América Latina entre 1960-2001, y concluye que la región se benefició en las dos primeras décadas de ese periodo porque logró tasas reales sostenidas mayores que las que registró durante los años de ajuste estructural y apertura de los mercados (2003, 11-12). E. V. K. Fitzgerald considera que si bien hubo momentos de alto nivel de crecimiento, hubo caídas drásticas seguidas de ajustes negociados con el FMI y el Banco Mundial. El sector externo fue el factor clave de esas variaciones, bien fuese por el alza o la baja de los precios de los

bienes primarios, o por la tendencia alcista de los bienes importados, alimentos y productos manufacturados (1981, 286 y ss.).

Sea como fuere, los técnicos de la Cepal pensaban que a medida que aumentaran los recursos y atribuciones del Estado se podrían adoptar medidas para superar los problemas y dar “coherencia y orientación” al proceso. Con el fin de hacer compatibles las metas de crecimiento y los recursos se emplearía la planificación para asignar los recursos y lograr el desarrollo mediante el crecimiento económico. Con ese fin impulsaron la formulación de planes de desarrollo y proyectos que modernizaran los sistemas estadísticos y calificaran técnicamente al personal involucrado (Cepal, 2012, 25-26). La búsqueda del desarrollo ayuda a entender por qué gobiernos de distinto origen e inclinación ideológica crearon institutos nacionales de planificación. La “creación de sistemas orgánicos de planificación” fue apoyada por entidades internacionales prestas a dar la ayuda técnica y financiera para rediseñar el Estado, y esos institutos quedaron a cargo de planificar el desarrollo a escala local y de promover los cambios institucionales necesarios.

Entre las diversas teorías acerca del cambio institucional, y del papel que desempeñan los actores y agentes dentro de un Estado que busca modernizarse, cabe destacar aquí el enfoque basado en los intereses estructurados culturalmente, que explica el papel de la capacitación y la educación de los funcionarios públicos. Ha-Joon Chang y Peter Evans exponen este enfoque en un análisis del cambio institucional como un proyecto cultural que involucra “la cultura inmediata de las comunidades y organizaciones, las ideologías nacionales y [...] en la discusión sobre el Estado desarrollista, la cultura global” (Chang y Evans, 2007, 232). ¿Por qué destacar ese enfoque? Porque la educación fue un elemento central para difundir el modelo ISI. La planeación no solo era tema de los cursos de planificación y de la cátedra de sociología sino una habilidad que debían poseer los técnicos para ocupar cargos importantes en la administración pública. A comienzos de los años cincuenta, las entidades multilaterales consideraron que “debían entrenarse numerosos técnicos” en las áreas de la planificación y la estadística, y empezaron a capacitar a los funcionarios en programas regionales. En 1963 la Cepal reconoció que ya existía “un grupo bastante amplio de expertos” y que se habían hecho avances en la adecuación de las técnicas planificadoras a la realidad de cada país (Cepal, 2012, 25).

No obstante los logros alcanzados, la Cepal señaló que se necesitaban más técnicos planificadores, y en ese mismo año se fundó el

Ilpes, para “apoyar a los Gobiernos de la región en el campo de la planificación [...] mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación”. El Ilpes, adscrito a la Cepal, ejerció un liderazgo en la “cooperación técnica y formación en planificación, economía y gestión del sector público para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe” (Cepal, 2013). ¿Se habían formado las instituciones necesarias para impulsar el cambio cultural?

Es necesario reiterar que la planificación económica era un medio para lograr el desarrollo: los cambios económicos ayudarían a transformar la sociedad y la política en el Continente. La posibilidad de una modernización desarrollista aumentó debido a la voluntad que mostraban los gobiernos, con apoyo de sus funcionarios y de las entidades internacionales encargadas de administrar el modelo a escala regional. Según Arturo Escobar, la planificación buscaba implantar el esquema desarrollista y se asentó en la administración pública como medio de acceso al conocimiento científico, con un fundamento ideológico explícito: la idea de progreso (1996, cap. 2).

La planificación fue característica de la política económica en los países socialistas, donde la planificación centralizada buscó la industrialización a través del diseño de planes quinquenales. El primero de ellos, que se inició en la Unión Soviética en 1927, tenía como objetivos la colectivización de la tierra, la electrificación y la industrialización acelerada, en el periodo de entreguerras (1919-1939), durante el cual se derrumbó el sistema internacional heredado del siglo XIX que seguía los preceptos del liberalismo económico (Polanyi, 2007, caps. 5 y 6). Entre 1930 y 1950 la planificación se veía con recelo y se consideraba parte integral de un modelo de desarrollo estatista, contraria al libre mercado y a su autorregulación, es decir, opuesta al buen funcionamiento del capitalismo. En su aspecto político, se la percibía como una herramienta de gobiernos totalitarios, y su adopción en Occidente, incluida América Latina, como un riesgo para la seguridad del mundo libre. Al cabo de unos pocos años y en forma sutil fue incorporada en el discurso y en la acción de las entidades multilaterales, y de la mayoría de los Estados partícipes, pues se había superado “el planteo puramente ideológico en que se habían discutido hasta entonces sus posibilidades de aplicación” (Cepal, 2012, 25). La planificación dejó de verse entonces como una amenaza y se convirtió en una estrategia para “maximizar el crecimiento de la producción económica”, así como para modernizar a los países de América Latina (Graciarena, 1990, 54).

Por ello, en los años sesenta, con el nombre de planeación indicativa, jugó un gran papel en la política económica regional y local, el de instrumento para resolver los problemas ancestrales. Cuando la visión desarrollista se volvió hegemónica y la industrialización por sustitución de importaciones se generalizó, pocos integrantes de los centros locales y regionales de decisión política dudaron de la importancia de la planificación para el desarrollo. Y llegaron a creer que la instrumentalización del conocimiento acumulado era indispensable para transformar el orden interno. Así, no sorprende esta reflexión de Richard Webb, economista peruano de formación liberal:

Estados Unidos fue un gran proselitista de la planificación. Cuando rescató a Europa después de la Segunda Guerra Mundial aplicó el Plan Marshall que otorgaba ayuda solamente a quienes presentaban sus planes nacionales. Y cuando promovió el desarrollo de América Latina a través de la Alianza para el Progreso condicionó su apoyo a la aprobación de planes. El Banco Mundial también fue un firme creyente de la planificación, exigió planes como condición para sus créditos y se dedicó a capacitar y a editar manuales en las técnicas planificadoras, uno de los cuales alcanzó cuatro ediciones y fue la publicación más vendida durante un cuarto de siglo (Webb, 2009).

Desde 1962, recurriendo a la planificación, en América Latina gran parte de las políticas públicas buscaron remover los obstáculos al desarrollo. Los planificadores procuraban detectarlos, lo que era muy fácil pues eran visibles y se manifestaban en las tradiciones de diversos grupos de la sociedad, como los habitantes de las zonas rurales, cuyas costumbres cotidianas –como las prácticas de cultivo y alimentación, las relaciones personales, el lenguaje y aun la sexualidad– de pronto se volvieron objeto de investigación y de intervención, pues su modificación contribuiría al desarrollo nacional.

En suma, si en estos países se entendía la teoría-ideología del desarrollo, que pretendía aplicar correctamente la planificación, se tendría el orden político más adecuado– fuese democrático o autoritario–, se erradicarían los obstáculos, entre ellos la agricultura tradicional, y surgirían economías industrializadas, Estados modernos, sociedades de bienestar con índices similares a los de países desarrollados. ¿Cómo lograr todo esto? Siguiendo el camino que transitaron esos países: la industrialización basada en el mercado interno, la cual requería un nuevo tipo de Estado, un Estado que debía intervenir “activamente en la economía y en el mercado a través de la planificación, la protección arancelaria de la industria, el control de precios, la inversión estatal, las empresas conjuntas con capital extranjero, el establecimiento de mercados regionales comunes” (Kay, 2001, 347-348).

CONCLUSIONES

Este artículo examina el papel de las teorías del desarrollo, la cooperación internacional y el Estado en América Latina en sus afanes por entender el subdesarrollo e intentar superarlo. Los conceptos y las definiciones básicas de esa teoría y de la visión a que dio lugar tenían un carácter universal y ahistórico, y no concordaban con la realidad y las particularidades de América Latina. El programa estructuralista, que buscó crear sujetos racionales que internalizaran los principios del individualismo liberal, hicieran parte de comunidades modernas y contribuyeran al desarrollo del capitalismo, fue auspiciado por las entidades multilaterales y contó con la activa participación del Estado. El camino que se siguió confirma la idea de David Harvey, para quien el fordismo fue un diseño global, a lo que cabe añadir que el Estado desarrollista lo promovió en América Latina.

El proyecto desarrollista fue impulsado por dos vertientes teóricas: el funcionalismo norteamericano y el estructuralismo cepalino. La primera fue predominante hasta la segunda mitad de los años cincuenta y fue perdiendo importancia a medida que ascendía la segunda. El estructuralismo, en sus diferentes versiones, animó la mayor parte de los estudios que contraponían la tradición y la modernidad, y el desarrollo y el subdesarrollo. En vista de ese predominio teórico se dio prioridad a la investigación aplicada, a la formulación de proyectos por economistas, planificadores y científicos sociales al servicio del Estado, de entidades multilaterales y ONG. Ese proceso se reprodujo a escala local con el auspicio de un gran número de oficinas, centros de educación superior y de investigación que atrajeron investigadores nacionales y extranjeros. El estructuralismo fue la teoría que se empleó para entender el desarrollo y el instrumento para modernizar a América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acevedo, V. "La Carta de Punta del Este y el desarrollo de la América Latina", 1961, [http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC1961238_367-370.pdf].
2. Berger, J. *Puerca tierra*, Buenos Aires, Alfaguara, 2011.
3. Cepal. "Acerca del Ilpes", 2013, [<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes>].
4. Cepal. "Progresos en materia de planificación en América Latina", J. Máttar y R. Martner, eds., *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del Ilpes (1962-1972)*, Santiago de Chile, Cepal, 2012.

5. Chang, H y P. Evans. “El papel de las instituciones y el cambio económico”, P. Evans, ed., *Instituciones y desarrollo en la era neoliberal*, Bogotá, Ilsa, 2007.
6. Chatterjee, P. “El Estado nacional”, S. Rivera y R. Barragán, eds., *Debates postcoloniales. Una introducción a los estudios de la subalternidad*, Bogotá, Universidad Surcolombiana, 2007.
7. Edwards, S. y R. Dornbusch. “Macroeconomía del populismo”, S. Edwards y R. Dornbusch, eds., *Macroeconomía del populismo en América Latina*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp. 121-162.
8. Escobar, A. *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Norma, 1996.
9. FitzGerald, E. *La economía política del Perú 1956-1978. Desarrollo económico y reestructuración del capital*, Lima, IEP, 1981.
10. Furtado, C. *La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos*, México DF, Siglo XXI, 2001.
11. Garretón, M. *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*, Santiago, LOM, 2004.
12. Gilpin, R. *La economía política de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
13. Graciarena, J. “Estado periférico y economía capitalista”, P. González, ed., *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México DF, Siglo XXI, 1990.
14. Chang, H. y P. Evans. “El papel de las instituciones y el cambio económico”, P. Evans, ed., *Instituciones y desarrollo en la era neoliberal*, Bogotá, Ilsa, 2007.
15. Harvey, D. *La condición de la posmodernidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1998.
16. Huntington, S. *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1997.
17. Kay, C. “Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina”, F. García, ed., *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Madrid, Universidad de Leida, 2001.
18. Kay, C. “East Asia’s success and Latin America’s failure: agrarian reform, industrial policy and state capacity”, R. Boyd, ed., *Political conflict and development in East Asia and Latin America*, Londres, Routledge, 2006.
19. Lefeber, L. “¿Qué permanece aún de la teoría del desarrollo?”, *Desarrollo Económico* 31, 122, 1991, pp. 251-263.
20. Máttar, J. y R. Martner. *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del Ilpes (1962-1972)*, Santiago de Chile, Cepal, 2012.
21. Nef, J. y X. Núñez. *América Latina frente al siglo XXI: la reestructuración del encuadre mundial y regional*, Quito, FLACSO-Ecuador, 1994.
22. O’Donnell, G. *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
23. Pipitone, U. “Agricultura: el eslabón perdido”, *Nueva Sociedad* 174, 2001.
24. Polanyi, K. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 2007.

25. Stiglitz, J. “El rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la Cepal*, 80, 2003, pp. 7-40.
26. Thorp, R. *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, BID, 1998.
27. Webb, R. “Planificar no es mala palabra”, Lima, Instituto del Perú, 2009, [www.institutodelperu.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=664&Itemid=130].
28. Whitehead, L. *Latin America. A new interpretation*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2010.