

# Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo\*

---

## Historical and epistemological aspects of planning for development

---

### Aspectos históricos e epistemológicos do planejamento para o desenvolvimento

Fecha de recepción: 20-11-13 Fecha de aceptación: 10-03-14  
doi:10.11144/Javeriana.RGYPS13-26.ahep

Mónica María Lopera Medina\*\*

---

\* Revisión de tema.

\*\* Ph.D. en Salud Pública. Profesora de la Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia. FFFH, Imperial College of London. Correo electrónico: monicalopera@yahoo.com.

Dirección de correspondencia: Facultad Nacional de Salud Pública "Héctor Abad Gómez", Universidad de Antioquia, calle 62 #52-59, bloque 33, oficina 413.



### Resumen

Esta revisión describe, desde una perspectiva historiográfica, algunos antecedentes de la planificación. A este efecto aborda los principales hitos en la materia en la antigua Unión Soviética, en Europa y en América Latina. Se muestra cómo el desarrollo de la planificación está determinado por aspectos de carácter político asociados con el tipo de Estado (universalista/minimalista), el modelo de desarrollo (socialistas/ capitalistas en sus distintas vertientes), el régimen político (democrático/autoritario) y las relaciones que se establecen entre actores sociopolíticos con diferente grado de poder. Por último, se toman en consideración algunos elementos epistemológicos de la planificación y se mencionan las principales corrientes que coexisten en la actualidad, sin dejar de destacar el predominio de una retracción del Estado en la planificación autónoma y soberana de los asuntos sociales, la continuidad de concepciones desarrollistas centradas en el crecimiento económico que expresan la falta de comprensión de los problemas sociales y develan el cambio en el papel del Estado hacia opciones que legitiman la gobernanza.

**Palabras clave:** historia; planificación socioeconómica; desarrollo económico; toma de decisiones; conocimiento; métodos

**Palabras clave descriptor:** historia; planificación económica; desarrollo económico; toma de decisiones; conocimiento

### Abstract

This review describes from a historiographical perspective, some planning backgrounds. It makes an overview of the major moments of the topic occurred in the former Soviet Union, Europe and Latin America. It is shown how the development of planning has been determined by aspects of political nature associated with the type of State (universalist/minimalist), the model of development (socialist/capitalist in its various strands), the political regime (democratic/authoritarian), and the relationships among social actors with different degrees of power. Finally, the article takes into consideration some epistemological elements of planning and the main currents that coexist nowadays, showing the predominance of retraction of the State in the autonomous and sovereign planning of social affairs, the continuity of developmental conceptions focused on economic growth that expresses a lack of understanding of the social problems, and evidence the change in the role of the State toward options that legitimize the governance.

**Keywords:** history; socioeconomic planning; economic development; decision making knowledge; methods

**Keywords plus:** history; economic planning; economic development; decision-making; knowledge

### Resumo

Esta revisão descreve, do ponto de vista historiográfico, alguns antecedentes sobre o planejamento. Para este efeito, aborda os principais marcos do assunto, na antiga União Soviética, Europa e América Latina. Mostra-se como o desenvolvimento do planejamento é determinado por aspectos políticos associados ao tipo de Estado (universal / minimalista), o modelo de desenvolvimento (socialista / capitalista em suas várias formas), o regime político (autoritário democrático /) e as relações estabelecidas entre os atores sociopolíticos com diferentes graus de poder. Por fim, leva em consideração alguns elementos epistemológicos do planejamento e comenta sobre as grandes correntes que coexistem hoje, enfatizando o domínio de uma retração do Estado no planejamento autônomo e soberano dos assuntos sociais, a continuidade de concepções desenvolvimentistas focadas no crescimento econômico que expressam a falta de compreensão dos problemas sociais e desvelam a mudança no papel do Estado para legitimar opções de governança.

**Palavras chave:** história; planejamento sócio- econômico; desenvolvimento econômico; tomada de decisões; conhecimento; métodos

**Palavras chave descritores:** história; planejamento regional; desenvolvimento econômico; conhecimento; proceso decisório

## **Introducción**

La planificación no tiene un único significado. Algunas posturas la consideran un proceso político y social, pero otras la entienden como un conjunto de procesos técnicos que imprimen sistematicidad a la toma de decisiones en el ámbito del desarrollo general, sectorial u organizacional. Estos significados dependen, por supuesto, de los procesos sociales que se han desarrollado en distintos momentos históricos.

No es posible identificar un momento preciso que dé inicio al proceso de la planificación, puesto que pueden observarse antecedentes desde las sociedades primitivas hasta la época posmoderna. No obstante, como intervención deliberada del proceso socioeconómico, basada en el conocimiento científico y racional pueden encontrarse antecedentes suyos en la Revolución industrial, la Revolución francesa y los procesos de reforma social (1). La planificación para el desarrollo surge y consolida su carácter científico hacia la primera mitad del siglo xx, debatiéndose entre los paradigmas capitalista y socialista (1).

Los conceptos, métodos y técnicas utilizados por la planificación han tenido gran influencia de las actividades militares, de las reacciones y adaptaciones que las organizaciones comerciales han procurado para hacer frente a las dinámicas de los mercados, entre ellas el uso de distintas áreas disciplinares y el mejoramiento de las herramientas tecnológicas e informáticas. Hoy existe un conjunto de métodos que bajo concepciones, epistemes y técnicas diferentes, los gobernantes, los administradores, pero también la sociedad misma tienen a su disposición como herramienta social, política y técnica para transformar la realidad social y crear con libertad su futuro. Un instrumento que para ser útil a los intereses sociales debe partir de conceptos comprensivos y de la ética que amerita el manejo de los bienes públicos.

Antes de comenzar a describir los antecedentes históricos de la planificación, es preciso definir cómo esta es vista desde diferentes miradas y corrientes. Es posible identificar al menos dos corrientes de la planificación: la concepción política y la concepción tecnocrática. La primera asume la planificación como un proceso social y político, históricamente determinado y por lo tanto reconoce la influencia de las fuerzas productivas y la organización social en los procesos de planificación. La segunda –la concepción tecnocrática– la entiende como una metodología para la toma de decisiones racionales (2).

## **Antecedentes históricos de la planificación para el desarrollo**

La planificación para el desarrollo emerge de la tensión entre el sistema capitalista y el sistema socialista, en respuesta a los procesos socioeconómicos de la primera mitad del siglo xx. Algunos referentes de la planificación pueden encontrarse en las teorías de Friederich List, en los tratados de Marx y en las propuestas de economía planificada de Rathenau, que surgieron en Alemania a raíz de la Primera Guerra Mundial (1).

Es posible identificar diferencias importantes en la planificación gestada en el siglo xx, de acuerdo con el contexto histórico y político particular de los países socialistas, por un lado, y de los países capitalistas, por el otro. A principios del siglo xx tuvieron lugar varios fenómenos políticos que resultan de interés para la comprensión del desarrollo de los procesos de planificación: la Revolución rusa, los movimientos sociales de Alemania e Inglaterra, la crisis económica de 1929, la Primera y la Segunda Guerras Mundiales y el surgimiento de organizaciones internacionales de dirección como la Sociedad de Naciones, que posteriormente daría origen a las Naciones Unidas (ONU) y a instituciones como la OMS/



ops,<sup>1</sup> el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recientemente, algunas organizaciones no gubernamentales han desempeñado un papel preponderante en los procesos de planificación en el mundo.

El desarrollo de la planificación se ha producido de acuerdo con una serie de elementos de carácter político asociados con el tipo de Estado (universalista o minimalista), el régimen político (democrático o autoritario), las relaciones que se establecen entre actores sociales con diferente grado de poder, con motivaciones y aspiraciones diferentes en sociedades particulares (sociedades segmentadas en clases sociales o sociedades más homogéneas), así como con el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad.

Desde el punto de vista histórico, es posible reconocer al menos seis procesos interrelacionados: 1) la planificación como producto del desarrollo histórico de la antigua Unión Soviética, que buscaba controvertir el ordenamiento social basado en el mercado; 2) la planificación derivada de los cambios en el desarrollo de las fuerzas productivas en los países capitalistas 3); la planificación como instrumento para implementar estrategias de crecimiento económico en países dependientes y en especial en América Latina, supeditado a créditos condicionados, ofrecidos principalmente por Estados Unidos; 4) la planificación en la globalización y las políticas neoliberales; 5) algunas propuestas alternativas para concebir el desarrollo; y 6) el surgimiento de órganos internacionales de planificación.

### La planificación como producto del desarrollo histórico de la antigua Unión Soviética

El surgimiento de la planificación en la Unión Soviética (URSS) se produjo como res-

puesta centralizada para producir y distribuir bienes y servicios con fines igualitarios (3). Esta respuesta se produjo en contraposición a los resultados obtenidos con las políticas liberales que hacia finales del siglo XIX la mayoría de países habían incorporado. En esa época, los países optaron por dejar a los mercados la regulación de la vida social mediante las transacciones de mercado. Consecuentemente con ello, los Estados optaban por una escasa intervención estatal (4). Esta situación de anarquía del mercado (5) fue sustentada, entre otros, por los paradigmas instaurados por la economía clásica.

Ante ello, en la URSS se produjo el primer plan quinquenal GOELRO entre 1928 y 1932. Este se basó políticamente en las corrientes socialistas promovidas por la Revolución bolchevique liderada por Lenin, así como en la concepción científica comptiana (5). El plan pretendió reaccionar contra los postulados del capitalismo y suscitar una acción que promoviera una visión de la relación de los fenómenos sociales con aquellos de carácter económico. En consecuencia, planteaba la necesidad de que el Estado garantizara las condiciones de vida y salud de las poblaciones. En términos del sector salud, el alcance de los intereses iniciales fue el mejorar la oferta de camas hospitalarias, pero posteriormente cada país socialista incorporó a sus ministerios de salud planes locales adaptados a sus condiciones particulares pero acoplados al plan general (3).

### La planificación como producto de los cambios en el desarrollo de las fuerzas productivas en los países capitalistas

Los países capitalistas, por el contrario, golpeados por los efectos sociales, políticos y económicos del periodo de las guerras, así como por los resultados mismos de la desregulación de las sociedades organizadas en torno del mercado, optaron por procesos

1 Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud.

de planificación del desarrollo productivo de corto plazo, orientados hacia el crecimiento económico. En un contexto de guerra, pobreza, desempleo e inflación esto motivó la intervención estatal en Europa occidental. Como consecuencia, los países eligieron adoptar políticas conocidas como los Estados de Bienestar, bajo las orientaciones y postulados teóricos de John Maynard Keynes. Estos fenómenos, que se produjeron por distintos intereses, motivaron el surgimiento de procesos de planificación e intervención estatal que se oponían a las concepciones liberales predominantes en las décadas anteriores a 1930 y que pregonaban la eficacia del mercado para distribuir los recursos en la sociedad (6).

En consecuencia, en esta época el Estado introdujo políticas sociales keynesianas de protección social que mitigaron los efectos de las condiciones adversas que vivían los países de Europa. De esta manera, comenzó una nueva ola de políticas de intervención estatal en Francia, Inglaterra y Alemania.<sup>2</sup> En este último caso se dio origen al Seguro de Salud y a las leyes de enfermedad y maternidad (7).

En 1911 como resultado del conflicto obrero-patronal en Inglaterra, se creó la primera ley del Seguro Nacional, la cual incluyó entre los beneficios de la protección social la atención médica y el pago por el lucro cesante para los trabajadores. En 1917 se creó el primer sistema nacionalizado soviético de servicios de salud y en 1943 se introdujo el Plan Beveridge (8). En 1948 los países de Europa se comprometieron a garantizar los Derechos Humanos (9), entre los cuales se contempla el derecho a vivir en condiciones dignas. Estos fenómenos sin duda dan comienzo a una estructura estatal más compleja, necesaria

para garantizar las condiciones de vida, la cual requiere procesos de planificación e intervención social.

Estos procesos de planificación basados en la intervención estatal se dirigieron al control de la demanda agregada, el gasto gubernamental, el sistema de impuestos y la planificación espacial de las actividades productivas, entre las cuales se incluyó la incorporación de programas sectoriales (1). En el periodo de la posguerra, los gobiernos de estos países diseñaron planes de desarrollo bajo las directrices del Plan Marshall y las políticas de estabilización económica propuestas por el programa New Deal promovido por Estados Unidos. Algunos países industrializados incorporaron la planificación anticíclica, cuyo fin es reducir los efectos indeseables de los ciclos económicos producidos en la fase de contracción y depresión, mediante el establecimiento de políticas y planes que favorezcan el pleno empleo, la estabilización de precios, la balanza de pagos y la redistribución de la riqueza (1).

### La planificación como instrumento para implementar estrategias de crecimiento económico en países dependientes. El caso de América Latina

Desde la década de 1930 en América Latina se hicieron algunos esfuerzos para diseñar planes, pero los más importantes se produjeron para responder a problemas del sector energético, de la infraestructura, del transporte y, en las décadas posteriores, de las condiciones sanitarias (9). El contexto económico y político de la región en aquel periodo se caracterizaba por procesos de economía de subsistencia, procesos productivos poco tecnificados, crisis en la balanza de pagos, aumento de la deuda pública y presión internacional debido al rápido crecimiento del comercio internacional en la posguerra. Las consecuencias sociales de la industrialización

2 En la década de 1880 se habían instaurado políticas de seguridad social en Alemania, bajo la orientación de Otto von Bismarck, para frenar las demandas de los movimientos socialistas.



se manifestaron en importantes cambios demográficos, con alta migración del campo a la ciudad y, consecuentemente, altos índices de desocupación. La urbanización, por su parte, impulsó nuevos problemas de vivienda, dotación de agua potable y servicios públicos, sumados a la alta inflación. Esta situación requirió la intervención del Estado (9).

En el caso de América Latina y otros países dependientes, después de la intervención de Estados Unidos en Europa, en 1948 se creó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Esta organización fue creada para coordinar las acciones encaminadas a la promoción del desarrollo económico. En la década de los sesenta se creó, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes). Este Instituto, vigente hasta hoy, fue creado con el fin de prestar asistencia técnica a los gobiernos (9, 10).

Después de la Segunda Guerra Mundial, en muchos países de América Latina se instauró un modelo de Estado interventor y empresarial que, basado en las propuestas keynesianas, pasó a tener un papel central en el sistema económico. Ante la incertidumbre del mercado, los Estados incursionaron en la producción de bienes y servicios en los diferentes sectores productivos, incorporando algunos aspectos de las propuestas de los Estados de bienestar, antes mencionados (10).

Los Estados desarrollaron un proceso de industrialización a la par que una serie de políticas arancelarias, tributarias, cambiarias y crediticias, tanto para impulsar el desarrollo industrial como para atender las demandas sociales. Asimismo, se consolidó el marco institucional de los procesos de planificación u órganos de gobierno llamados a diseñar los planes nacionales de desarrollo económico y social que desde la década de 1950 los países

de América Latina desarrollaron (9). Este fenómeno es descrito por De Mattos como la transición de la planificación del desarrollo social y económico a la “gobernanza subsidiaria y empresarista, como medio para promover el crecimiento económico” (10)

Durante la década de 1960 se estableció en Punta del Este (Uruguay) la Alianza para el Progreso, bajo el gobierno del presidente Kennedy en Estados Unidos. Los países firmantes se comprometieron a instaurar una serie de reformas estatales tendientes a consolidar estructuras nacionales de planeación, a realizar reformas agrarias y de impuestos, permitir el libre mercado y mejorar las condiciones sanitarias, de vivienda y de educación. Para realizar este propósito, se promovió el método de planificación normativa, conocido también como método Cendes-ops. Esta guía metodológica se incorporó incluso en Cuba que apenas consolidaba los procesos administrativos que resultaron del triunfo de la Revolución cubana en 1959 (11).

Los planes surgidos en este periodo fueron criticados tanto por sus logros como por el método mismo. De acuerdo con De Mattos, estos planes estuvieron centrados en el proceso de industrialización y de “integración económico-geográfica capitalista” y relegaron los objetivos sociales y territoriales (10). En cuanto al método, se aduce que los planes formulados fueron de corto plazo, que no consultaban las aspiraciones sociales y se redujeron a los aspectos económicos, rígidos, difíciles de implementar y con poca incidencia en las políticas de desarrollo. Asimismo, fueron considerados ineficientes debido a algunas prácticas administrativas de los gobiernos y otros factores de orden económico y político (9).

Durante la década de los setenta, no solo se hizo una crítica al método, sino también a las propuestas del modelo industrial desarrollista y sus efectos, evidenciados estos en

las deficientes condiciones sociales y políticas que llevaron al surgimiento de movimientos sociales, dictaduras militares y grupos insurgentes (10). Los movimientos sociales surgidos en este lapso fueron restringidos tanto por las presiones norteamericanas como por los regímenes militares (12).

### La planificación en el marco de la globalización y las propuestas neoliberales

En las décadas de 1980 y 1990 se produjo un cambio de enfoque de las políticas del desarrollo y la equidad por políticas de estabilización macroeconómica y reordenación de la economía en torno a la propuesta del Consenso de Washington y la globalización. De esta manera, prevaleció la dualidad impuesta por los sistemas capitalistas de impulsar el libre mercado al tiempo que promover el discurso de la superación de los problemas sociales (10).

La incorporación de las políticas neoliberales tomó fuerza a partir de la década de 1970, por inspiración de las teorías de Milton Friedman (1980) y la Escuela de Chicago Hayek (1979), defensores del libre mercado quienes afirmaban que la intervención estatal en la economía ponía en peligro la libertad de los individuos (13). Estas teorías, retomadas por instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial, siguiendo el discurso teórico-ideológico del neoliberalismo, defendieron la tesis de que el keynesianismo hizo crisis y esgrimieron la necesidad de aplicar políticas económicas para maximizar el crecimiento económico y dar paso a la apertura de procesos que tienden a la transnacionalización de los servicios y la implementación de políticas de flexibilización laboral, acompasadas del proceso de producción posfordista.<sup>3</sup>

Ante las crisis económicas de la segunda mitad del siglo XX, los defensores de estas teorías han presionado por la reducción de los Estados de Bienestar, incluso en países con orientación socialdemócrata, con lo cual se han suscitado procesos de ajuste estructural que asignan a los Estados un papel subsidiario en los casos en los que se presentan fallos de mercado. Por lo tanto, se entrega el ejercicio de sus funciones a los agentes económicos, con lo cual se ha producido la desregulación y liberalización comercial, financiera y laboral, así como la privatización del sector público (10, 14). En este sentido, la intervención estatal propuesta por la planificación desarrollista fue sustituida por la acción social como respuesta concertada con los demás actores sociales bajo la propuesta de la gobernanza (10).

En este contexto, se han desvirtuado la planificación y la intervención estatal en los procesos de gestión económica y social y se ha dado paso al mercado como regulador de la asignación de los recursos (15). Por tal motivo, este periodo es llamado por Leiva “la época de repliegue de la planificación” (9). Sin embargo, una lectura diferente permite entender que no se ha producido un repliegue, sino que ahora la planificación, como herramienta de gobierno y de Estado se produce con unos fines y objetivos diferentes. En los países dependientes, a partir de los años noventa, y más recientemente en aquellos de ingresos altos, la economía política ha favorecido procesos de planificación que intensifican el modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico y en el neoliberalismo, cuya orienta-

---

neo-taylorista—coexisten con formas de organización fordistas y con formas tradicionales como artesanos y compañías familiares. El modelo japonés requiere que las personas se organicen en grupos multipropósito y por ello demanda mayor responsabilidad del trabajador en el proceso productivo. Sin embargo, este proceso es flexible y está sujeto a las disposiciones de subcontratistas y empresas de servicios. El modelo japonés está basado en los principios de la organización taylorista, pero sin los beneficios del modelo fordista (12).



ción filosófica tiene implicaciones no solo en los discursos, sino también en las políticas y estrategias de acción social (16).

En este propósito, el interés por el desarrollo nacional fue desplazado por los procesos de desarrollo local, motivados por procesos focalizados, de la mano de la descentralización que se incorporó a partir de los años noventa en los países latinoamericanos. Siguiendo esta orientación, los Estados y sus entes territoriales tendrían nuevas funciones, los planificadores nacionales fueron reemplazados por expertos en finanzas de los organismos multilaterales de crédito quienes introdujeron enfoques estratégicos, desprovistos de criterios políticos y el consecuente surgimiento de enfoques gerenciales (10).

Por otra parte, la consolidación de los procesos de integración económica mundial del proyecto globalizador han sido dispuestos en una dinámica que favorece el centro y relega la periferia. Estos fenómenos, que se han intensificado en las últimas décadas, cuestionan la planificación estatal y por lo tanto han producido efectos indeseables para el desarrollo ambiental y social (17-21).

En este escenario se produjo la transformación del Estado de Bienestar en un Estado minimalista que pasa de director y orientador de las políticas a “regulador”, instrumentador y controlador. Un Estado que cede espacio en la gestión de las políticas fiscales y monetarias al sector privado y restringe la política social, siguiendo criterios de focalización al control de las externalidades negativas y aquellas no resueltas por los mecanismos del mercado, especialmente referidas a los fenómenos que afectan a los más pobres (22). Esto implica acciones de carácter colectivo e individual que resulten costo efectivas y garanticen mínimas tensiones sociales para el mantenimiento de la gobernabilidad.

Así, se cuestiona todo tipo de planificación y de intervención estatal en la gestión económica y social y de protección ambiental y se producen cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sectores como la sanidad, la educación y la infraestructura). Desde esta perspectiva, la planificación estatal, tanto para el desarrollo como para la salud, se considera innecesaria (16).

Una corriente contemporánea que quizá refuta la idea del mercado como ordenador de los procesos sociales es la Teoría Francesa de la Regulación, surgida desde la década de 1970. Este enfoque se contrapone a las teorías ortodoxas de la economía y afirma que se requiere un marco institucional que permita la reproducción estable en el tiempo (23). En lugar de plantear la relación individualista entre agentes económicos promovida por la corriente neoclásica, esta teoría se ubica en la acción colectiva como un proceso históricamente determinado y, por lo tanto, incorpora al análisis las instituciones y los actores colectivos. Además, promueve la articulación entre los asuntos macroeconómicos de producción y consumo y los procesos de economía política heterodoxa que involucran el papel del Estado como uno de los principales agentes institucionalizados (23).

### **Algunas propuestas alternativas para concebir el desarrollo. ¿Desde qué enfoque se planifica?**

Desde la segunda mitad del siglo xx hasta la actualidad se han formulado nuevos postulados teóricos del desarrollo como la Teoría del Desarrollo Humano (24) y las Teorías de Desarrollo Sostenible (25). Estos modelos obligan a los países a pensar en la planificación como un proceso que trasciende el crecimiento económico, que entiende el desarrollo como un proceso que involucra la justicia distributiva, la propiedad de los recursos y la concentración de capitales, así

como la libertad y la autonomía de los pueblos (26), la realización de las capacidades humanas (23, 24) y la protección del ambiente social, cultural y ecológico. Procesos capaces de modificar los fenómenos estructurales, que implican la corresponsabilidad de los ciudadanos y exigen un Estado garante de los derechos humanos y la equidad social.

La planificación de la vida económica, social y ambiental está mediada por aspectos de carácter político, económico y conceptual. Es así como en la actualidad los procesos de acción social varían de un país a otros, con los extremos representados por los países capitalistas liberales, de un lado, y los socialistas por el otro, y la opción intermedia de aquellos con orientación socialdemócrata. De esta manera, mientras los países con orientación liberal han optado por dejar al mercado las relaciones entre individuos, y por lo tanto limitar la participación del Estado a un proceso de carácter regulatorio, los socialistas intentan formular un plan de acción centralizado y universal que cubra todas las áreas del desarrollo que le afectan, mediante la participación fuerte del Estado, instancia que define las políticas y los planes nacionales y se convierte en garante de su cumplimiento. Por otro lado, los países capitalistas con orientación socialdemócrata plantean mecanismos de mercado con intervención fuerte del Estado en los asuntos sociales, para garantizar los programas sociales compatibles con unas condiciones de vida adecuadas, con criterios universalistas (14).

### El surgimiento de órganos internacionales de planificación

Finalizada la Primera Guerra Mundial, los arrasados países de Europa requirieron constituir estamentos que además de permitir la reorganización geopolítica, impulsaran el desarrollo económico y social y redujeran los conflictos sociales internos, así como las

tensiones internacionales. Con este propósito se dio paso a la creación de la Sociedad de Naciones (1919), que posteriormente daría origen a la ONU, con sus distintas dependencias, y a la Organización de Salud de la Liga de Naciones (27, 28), antecesora de la OMS como organización destinada a dictar la política sanitaria. Durante la posguerra, la Fundación Rockefeller también desempeñó un papel preponderante en el apoyo financiero para poner en marcha las nuevas estrategias de la Liga de las Naciones e implementar y expandir el modelo de salud pública a los países europeos, asiáticos, africanos y latinoamericanos (27), empresas que por supuesto requerían organización y planificación.

A finales de los años cuarenta, en América Latina se creó la Cepal que no solo pretendió apoyar a los gobiernos a formular sus planes de desarrollo, sino que generó pensamiento y escuela sobre el desarrollo económico y social en los países capitalistas periféricos y fue la institución encargada de difundir los procesos de planificación normativa en todos los países de la región (3).

El Banco Mundial, el FMI y el BID también fueron creados al término de la Segunda Guerra Mundial. Estas instituciones legitimaron el uso de la planeación gubernamental. Desde la década de los noventa, han promovido con fuerza un cuerpo conceptual ya esbozado en la posguerra, que vincula la salud y el desarrollo, de tal manera que han orientado la política y la planeación en materia de salud hacia acciones basadas en modelos macroeconómicos que plantean la necesidad de entender la salud como capital humano útil para generar riqueza, la reorientación del gasto estatal hacia procesos que presenten externalidades o hacia fenómenos que presenten fallos del mercado con base en estrategias y tecnologías costoefectivas. Baste en este sentido recordar el informe *Invertir*



*en salud*, en el cual se dan lineamientos claros a los gobiernos para establecer prioridades de inversión y atención (27).

En la actualidad dos tendencias marcan la pauta en materia de política y planificación para el desarrollo: la ONU con la política de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y más recientemente la agenda Post-2015 (29), y por último las ONG y otras fundaciones internacionales que inciden en la política de investigación e innovación. La ONU no solo insta a los países firmantes a reducir los índices de pobreza extrema, sino que vincula el desarrollo con los procesos de salud y aboga por fortalecer los mecanismos de cooperación internacional (30, 31). Por otra parte, las fundaciones han conducido las políticas y prioridades de salud en países en desarrollo, principalmente en materia de investigación en áreas básicas y clínicas con enfoque biomédico. Estas organizaciones han definido las acciones gubernamentales, motivando por un lado la formulación de planes y metas operativas, pero por otro lado limitando la capacidad de gestión y planificación de los procesos sociales y de desarrollo de acuerdo con las particularidades de los distintos territorios.

### **Aspectos epistemológicos de la planificación**

La planificación plantea varios elementos epistemológicos: el sujeto que planifica; el espacio poblacional sobre el que se toman las decisiones; los marcos de trabajo y la utilización del conocimiento científico mediante la cual se selecciona la evidencia (objetivo/abstracto vs. subjetivo/experiencial) y se le da significado para la legitimación de las decisiones; la supuesta neutralidad, que se contrapone a los elementos de carácter cultural, y los actores sociales en conflicto que se disputan entre los reclamos a los procesos

de injusticia social o los elementos de validez y verdad pretendidos por la ciencia. La epistemología de la planificación se debate entonces entre la tendencia general de la racionalidad y la lógica abstracta y la epistemología de la multiplicidad, que plantea a su vez el dilema del poder y la inclusión ya señalado por Foucault (32).

Los procesos de planificación pueden clasificarse de acuerdo con los marcos epistemológicos, cuya génesis ha estado determinada, como se mencionó arriba, por procesos de carácter histórico, científico, social y político que definen el rol del Estado y su relación con la sociedad y el mercado, así como los desarrollos tecnocientíficos generados a partir de los desarrollos informáticos. Debido a que los distintos tipos de planificación surgen como procesos históricos en contextos particulares y apuntan a metas diferenciales, la planificación ha adquirido conceptos, alcances, métodos y técnicas diferentes. Hasta ahora las corrientes de planificación han estado basadas predominantemente en el positivismo, pero otras corrientes contemporáneas también han hecho aportes importantes a su construcción: el posmodernismo, la teoría sistémica y más recientemente la teoría del caos (33).

De acuerdo con el régimen político en el que se produce y, por lo tanto, teniendo en cuenta la forma como se hace, la planificación puede ser de carácter indicativo o imperativo. El primero, referido a aquel que se aplica a una economía capitalista, donde el Estado ejerce su orientación mediante un sistema de planificación institucionalizado, y el segundo, a aquella en que el Estado utiliza la planificación como instrumento administrativo porque detenta la propiedad social sobre los medios de producción (1). Su alcance está dado en virtud de los niveles de acción general del Estado, la organización del territorio y los diferentes sectores

productivos, cuando se trata de planificación social. De tal forma que esta puede ser de carácter nacional, regional, local, económico, sectorial o institucional. En la época posindustrial y de la emergencia de los procesos de globalización, la planificación puede ser regional o incluso estar dada con base en lineamientos de política internacional para países con características similares.

De acuerdo con los aspectos relativos al método, se clasifica en normativa y estratégica. Esta última como propuesta con distinta génesis, con enfoques diferentes y en constante renovación. Bajo cualquiera de los dos marcos epistémicos, se define a su vez la forma como se establecen los procedimientos. Aunque se ha pretendido clasificar la planificación según la forma en que se realiza en *burocrática*, *tecnocrática* o *democrática* (1), los atributos de cada una de estas suelen ser diferentes, de acuerdo con el contexto sociopolítico en cuestión. Por otro lado, no existen en forma pura, más bien son procesos que se tornan complementarios y que muestran solo tendencias hacia una u otra.

Se ha planteado que la planificación burocrática responde a formas plurales de organización, al orden jerárquico de la institución y de los tomadores de decisión y a los procedimientos burocráticos basados en los conocimientos de sus miembros (1). La planificación tecnocrática, por su parte, propone un experto planificador con rigurosa base científica, que en un proceso de racionalización basado en el monopolio del saber, integra al hombre y la tecnología en la toma de decisiones. A su vez, la planificación democrática es aquella en que los ciudadanos ejercen su derecho a la toma de decisiones. Por supuesto, la participación social es diferencial en sociedades con política representativa y en aquellas con participación autónoma de los ciudadanos.

Por otra parte, el horizonte de tiempo que está dado en virtud de los objetivos, propósitos y metas, permite clasificar la planificación como un proceso de largo, mediano o corto plazo. Asimismo, con base en la forma y el estilo, la planificación puede producirse por intuición, por improvisación –referida a un proceso reactivo– o como un fenómeno preventivo (2). Sea cual sea el tipo de planificación que se asuma, se establecerán resultados que surgen en la interacción con la estructura de la sociedad y las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales en las que se desarrolla el proceso.

Por otro lado, el modelo teórico-conceptual de la planificación que se asuma y el posicionamiento político e ideológico del planificador, como tomador de decisiones, definen el marco de la acción. Pese a los desarrollos y las variaciones en los métodos desarrollados a partir de la década de los setenta, el tomador de decisiones se debate entre dos opciones: la planificación normativa y la planificación estratégica. A continuación se presentan los elementos histórico-epistemológicos de ambos métodos.

### Planificación normativa

La planificación normativa está enmarcada en un paradigma de tradición positivista alimentado por el pensamiento iluminista. A mediados del siglo xx, Estados Unidos planteaba sus preceptos desarrollistas basados en los planteamientos de Rostow, quien afirmaba que el desarrollo y por lo tanto el *progreso*, como condición para la raza humana, se lograban mediante cinco etapas sucesivas (34). Esta postura fue sustentada filosóficamente en el iluminismo y el poder de la ciencia, con fundamentaciones teóricas del positivismo de Saint-Simon y Auguste Comte, para quien la planificación es la “incorporación de la razón científica en los asuntos humanos”, así como la utilización



del conocimiento para predecir el futuro basándose en leyes naturales y sociales, con el fin de controlar (5).

La corriente positivista plantea la predicción basada en leyes naturales y sociales como la base de la comprensión eficaz entre la acción y el control. Este enfoque considera la transformación social como resultado de una intervención exógena y racional que se produce en el territorio, entendido como espacio físico sometido al principio del determinismo. La planeación es considerada un proceso técnico ejercido por un planificador cartesiano, que se basa en los principios de la modernidad y el iluminismo, tiene un saber especializado básicamente arraigado en las ciencias “duras” y su método se deriva de la lógica formal (12).

La planificación normativa fue inicialmente una simple técnica de proyecciones económicas utilizada en la planificación del desarrollo económico y social. Es una planificación determinista que desconoce los actores del proceso social, así como la política. Metodológicamente, acoge los desarrollos de la estadística y la econometría positivista de los años sesenta (26), y su fundamento es que existen relaciones de causalidad simple entre algunos factores, así como entre las intervenciones y los resultados esperados (35). En el plano operativo, se establece la planificación normativa como un método que se preocupa por armonizar la cantidad y disponibilidad de recursos y la opción técnicamente adecuada para maximizar los resultados y minimizar recursos, de acuerdo con resultados prefijados.

Los planificadores son actores tecnocráticos, muchos de los cuales están adscritos a entidades burocráticas con diferente conocimiento e intención, que pueden guiarse por criterios técnico-científicos afinados en el rápido

desarrollo de la cibernética y las tecnologías de la información y la comunicación.

La planificación normativa fija normas de carácter racional en los aspectos del sistema económico-social y cuantifica las metas. Estas son formuladas por un actor tecnocrático al servicio del político que asume una función de gobierno y hace uso de la objetividad dura (12).

Un enfoque como este, aunque menospreciado en el mundo académico internacional (26), aún hoy es común en muchas oficinas de planificación nacionales, regionales y locales, para las cuales sus decisiones parecen desligadas de los procesos políticos y de la eficacia misma para alcanzar los resultados. Es así como en el mundo contemporáneo se continúan formulando planes de desarrollo, planes sectoriales que no apuntan ni a los problemas que afrontan las sociedades ni a las soluciones.

### Planificación estratégica

La planificación estratégica no responde a un cuerpo teórico y metodológico único. A medida que hay cambios sociales y económicos, se producen variaciones que ponen énfasis en uno o varios elementos. Han surgido varias corrientes producto de los desarrollos de la industria que han permeado la administración pública, en tanto que han aparecido otras como una forma de democratizar las decisiones mediante el surgimiento de métodos participativos. Este hecho también ha sido interpretado como proceso un cambio hacia la gobernanza.

De acuerdo con Testa, la planificación estratégica es un proceso permanente de discusión y análisis de los problemas sociales, cuyas metas son conflictivas y están mediadas por el poder, por cuanto responden a intereses de grupos que representan alguna fuerza social de la cual el planificador hace parte (36).

Para la planificación estratégica, el cambio territorial es el efecto de dinámicas endógenas, ligadas a la multiplicidad de intereses y estrategias de diferentes actores entre los que se encuentra el planificador. La planeación es un escenario técnico-político de negociación entre ellos. El territorio es entendido como espacio de la acción humana, producto social de naturaleza material, económica, social, simbólica y política, y no simplemente un espacio físico: la naturaleza material implica la construcción del hábitat de acuerdo con los planteamientos de Bourdieu: la naturaleza económica se produce en la relaciones de la base económica, la naturaleza social se construye en las redes de sociabilidad y la naturaleza simbólica está ligada a los modos de vivir y de concebir la existencia. La naturaleza política se deriva de la toma de decisiones sobre el presente y el futuro del territorio (37).

El territorio es el contenedor de la trama de relaciones que se tejen en razón de los intercambios provenientes de diversas fuerzas, contextos, actores y tiempos. Va más allá de lo físico espacial e incluye las prácticas de los sujetos que participan en la transformación de su propio devenir histórico (38).

En el campo social, a partir de la década de los setenta, surgió la planificación estratégica, una crítica política y metodológica de la planificación normativa (12). De ella se derivaron la planificación situacional (PES), promovida por Carlos Matus, y el Método Altadir de Planificación Popular (MAPP), expresión de las voluntades de la base poblacional e instrumento para potenciar cambios en comunidades concretas. La planificación estratégica incorpora como núcleo central la cuestión del poder que ejercen los distintos actores sociales, en tanto que la planificación estratégica situacional (PES) reconoce, en concreto, la visión que cada grupo de actores construye acerca de los aspectos que considera importantes de la conformación social (12, 26).

Adicionalmente a ello han surgido otros enfoques como la planificación basada en la comunidad, la planificación participativa (1) y la planificación prospectiva (39, 40). Algunos autores se refieren a la planificación basada en proyectos como un método adicional (40).

Aunque no existe una forma única de planificación estratégica, lo que hace estratégico el proceso está determinado por la capacidad de conocer los contextos y configurar los componentes y recursos que resulten apropiados a diversos marcos valorativos que responden a los fines, objetivos y orientaciones particulares en dicho espacio poblacional. Ello implica interactuar con actores sociales en conflicto y por tanto requiere altas dosis de creatividad y flexibilidad (38).

No obstante, las oportunidades y posibilidades que ofrecen estos métodos de planificación en contextos particulares, se han hecho críticas importantes referidas a los valores y objetivos sociales que los subyacen y al método mismo:

1. De acuerdo con Spinelli, no se han comprendido bien los problemas sociales. Erróneamente se ha culpado al método, desconociendo los elementos de carácter político inherentes a la planificación. Por otra parte, se ha separado lo social de lo económico, haciendo solo una traslapación artificial y se han dejado de lado tres elementos que éste define haciendo uso del concepto de Eccles; Los objetos y el estado físico, los estados de conciencia y el conocimiento en sentido objetivo. Estos aspectos que involucran entre otros los conocimientos, las experiencias, los imaginarios, la herencia cultural, los sistemas teóricos y los argumentos críticos (12).
2. Bajo la filosofía del capitalismo (y primordialmente en los países liberales), las posibilidades de aumentar el



crecimiento económico y lograr objetivos de naturaleza social, de interés general, no resultan viables ni factibles, pues dependen del juego de poder e intereses de los propietarios del capital, cuya inversión está condicionada por las ganancias y las condiciones de favorabilidad que se ofrezcan para la valorización privada del capital (10). Por otra parte, existen evidencias de que el crecimiento económico, no necesariamente es consecuente con la inversión social (41). Además, las disparidades regionales (y sociales) pueden crecer con independencia de los logros en materia económica (10).

3. En relación con el método mismo, algunos autores mencionan la supuesta futilidad de la planificación como se ha entendido tradicionalmente, en cuanto muchos planes de desarrollo formulados no guardan relación con la toma de decisiones en la práctica, principalmente en contextos sociales de disparidades, profundizadas incluso por las mismas políticas adoptadas (10). Vale la pena preguntarse si los tradicionales métodos prescriptivos, burocráticos y tecnocráticos comunes en la planificación contemporánea son legitimados para mantener el statu quo y conservar inmutables las estructuras de poder y si el método de planificación estratégica que reconoce la participación de actores legitima los procesos de gobernanza impulsados por los modelos neoliberales.

### **Algunas reflexiones finales**

Desde la segunda posguerra, la planificación ha sido concebida como una herramienta para lograr el crecimiento económico. Las propuestas keynesianas y las propuestas neoliberales, impulsadas mediante los diferentes procesos de planificación, apuntan a mantener la gobernabilidad y la gobernanza,

pero se han relegado los elementos relacionados con la redistribución de la riqueza, las desigualdades sociales, la calidad de vida y el *bien-estar* desde las propuestas alternativas de desarrollo (42).

Mientras la orientación política contemporánea se dirige a profundizar el modelo capitalista y los modelos de mercado como reguladores de la vida social, están ocurriendo importantes y profundos fenómenos de globalización; acumulación de capital ligada a las disparidades sociales; cambios demográficos relacionados con la industrialización, la urbanización y la transformación ecológica y ambiental; desajustes sociales manifestados en descontento, refuerzo de los mecanismos de violencia y confrontación armada, pobreza y miseria. Situaciones que imponen mayores retos a los pretendidos propósitos de transformación social, que parecen irreversibles si para su modificación se requieren cambios en los valores de los gobiernos y en quienes ostentan el poder económico y político.

Si estos procesos responden a la puesta en marcha de políticas y lineamientos de agencias internacionales, incorporadas sin cuestionamientos en los territorios, es posible deducir que como herramienta la planificación ha sido útil. Si es así para promover el capitalismo liberal, también tiene el potencial para procurar el bienestar de las poblaciones. La diferencia está en los propósitos, la fundamentación ética detrás de la propuesta de transformación social y el poder de los actores en juego. La planificación, por tanto, es un instrumento que refleja la racionalidad de los planificadores, el contenido del proyecto político y la legitimidad que la sociedad confiera.

Como se ha visto hasta aquí, los distintos métodos tienen fundamentos epistemológicos y raíces diferentes. En la praxis estos enfoques coexisten como forma de ver, entender y

actuar en los procesos de transformación social. La elección de uno u otro método tiene consecuencias prácticas, puesto que el tipo de planificación elegida está ligada a la concepción del agente planificador, el espacio en el que actúa y el tipo de sociedad que se desea. Sin embargo, toda vez que las realidades son complejas, es preciso dejar de lado las dualidades innecesarias entre los diferentes tipos de planificación, para reconocer que la planificación incluye un conjunto de actores individuales y colectivos que las más de las veces representan intereses conflictivos.

Como puede verse, la planificación es un asunto complejo. Múltiples fenómenos como el modelo de desarrollo, el régimen político, la estructura estatal y su fragmentación, el nivel de centralización o descentralización, la división territorial y las jurisdicciones múltiples, las distintas clases sociales y sus intereses, los movimientos sociales, los conflictos sociales, los elementos relacionados con la forma de hacer política, el poder entre los diferentes actores sociales, el capital social y el grado de cohesión social, así como los desarrollos técnico-científicos de los diferentes sectores del desarrollo pueden influenciar los procesos de planificación (5).

## Agradecimientos

Este trabajo se realizó con el apoyo financiero de la Estrategia de Sostenibilidad del Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia.

## Referencias bibliográficas

1. Saavedra Gúzman R. et al. Planificación para el desarrollo. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano; 2001.
2. Matus C. Política, planificación y gobierno. Washington D.C: Organización Panamericana de la Salud; 1987.
3. Silva Paim J. Planejamento em saúde para não especialistas. En: Hucitec E, Fio Cruz E, editores. Tratado de Saúde Coletiva. 2008, Sao Paulo-Rio de Janeiro: Ederaldo & Rothschild.
4. Giordani JA. La planificación como proceso social: un esquema de análisis. En: Teoría de la Planificación. Valencia: V. H. Editores; 1980. p. 147-177.
5. Friedman, J. Planificación para el siglo XXI: El desafío del posmodernismo. Revista EURE. 1992; 23 (55): 79-89.
6. Díaz E, Ruiz Miguel A, editores. Filosofía política II. Teoría del Estado. Valladolid: Trota; 1996.
7. De Swaan A. A cargo del Estado. Barcelona: Pomarés-Corredor; 2006.
8. Fox M. Health Policies, Health Politics. The British and American Experience 1911-1965. Princeton: Princeton University; 1986.
9. Leiva LJ. Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina. Santiago de Chile: Cepal, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Iipes), Serie Gestión Pública; 2012.
10. De Mattos CA. Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. EURE Informa. 2010; 36 (108): 167-179.
11. Martínez Calvo S. Análisis de situación de salud. La Habana: Ciencias Médicas; 2004.
12. Spinelli H, Testa M. Del diagrama del venn al nudo Borromeo recorrido de la planificación en América Latina. Salud Colectiva. 2005; 1 (3): 323-335.
13. Hutchison MG. El profesor Friedrich Von Hayek. Cuadernos. 1992; 22 (1): 97-100.
14. Esping-Andersen G. Fundamentos sociales de las economías posindustriales. Barcelona: Ariel; 2000.
15. Gutiérrez E. De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario. Trayectorias. 2007; 4 (25): 45-60.
16. Bejarano JA. Teorías y modelos del desarrollo. Papel Político. 2002; (14): 25-36.
17. Borón A, Gambina J, editores. Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina. Buenos Aires: Clacso; 1999.
18. Bustos P. La crisis de la globalización neoliberal y el actual escenario abierto en la región. Fundación Friedrich Ebert; 2004. p. 1-9.
19. Giddens A, editor. Un mundo desbocado. La globalización en nuestras vidas. Madrid: Taurus; 2000.
20. Pazos Beceiro C. La globalización económica neoliberal y su incidencia en la salud. Revista Cubana Salud Pública. 2002; 28 (1): 22-37.
21. Vieira C. Globalization, international trade, and health equity. Revista Panamericana de Salud Pública. 2002; 11 (5-6): 425-429.
22. Vega Romero R, Jara Navarro MI. Década de los noventa: Discursos de la focalización de subsidios en salud. Revista Gerencia y Políticas de Salud. 2002; 1 (2): 82-112.
23. Gajst N. La escuela francesa de la regulación: Una revisión crítica. Visión de Futuro. 2010; 1 (13): 31-45.
24. Sen A. Commodities and capabilities. Oxford Manzar Khan; 2002.



25. Escobar A. El desarrollo sostenible: diálogo de discursos. *Ecología política: Cuadernos de Debate Internacional*. 1995; (9): 7-25.
26. Huertas F. Planificar para gobernar el método PES. *Entrevista a Carlos Matus. Planificación Gubernamental*. San Justo: Universidad Nacional de La Matanza; 2006.
27. Dubin. The league of Nations Health Organization. En: Weindling P, editor. *International Health Organizations and Movements, 1918-1939*. Cambridge: Cambridge University Press; 1995. p. 56-80.
28. Weindling P. The League of Nations Health Organization and the rise of latin American participation, 1920-40. *História, Ciências, Saúde*. 2006; 13 (3): 1-14.
29. Naciones Unidas. *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post-2015 y Río+20 2013*. p. 150.
30. Torres C, Mújica OJ. Salud, equidad y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. *Rev Panam Salud Publica*. 2004; 15 (6): 430-439.
31. Organización Panamericana de la Salud. La salud, componente esencial de los Objetivos de Desarrollo expresado en la Declaración del Milenio; 2004. p. 1-51.
32. Saarikoski H. Naturalized epistemology and dilemmas of planning practice. *Journal of Planning Education and Research*. 2002; 22 (1): 3-14.
33. Cartwright TJ. Planning and chaos theory. *Journal of the American Planning Association*. 1991; 57 (1).
34. Navarro V. La salud en el subdesarrollo o el subdesarrollo de la salud: Un análisis de la distribución de los recursos humanos para la salud en América Latina. En *Salud e imperialismo*. México: Siglo XXI; 1983. p. 19-52.
35. Chorny A. El enfoque estratégico para el desarrollo de recursos humanos. Breve historia de la planificación de salud en América Latina (1960-1980). *Educación Médica y Salud*. 1990; 24 (1): 27-51.
36. Testa M. *Pensar en salud*. Buenos Aires: Lugar Editorial; 1993.
37. Guerra Manzo E. Las teorías sociológicas de Pierre Bourdieu y Norbert Elias: los conceptos de campo social y habitus. *Estudios Sociológicos*. 2010; 28 (83): 383-409.
38. Villada Ríos MA, Serna Guzman C. Innovando estrategias metodológicas. *Bitacora*. 2010; 17 (2): 145-160.
39. Godet M. De la anticipación a la acción. *Manual de prospectiva y estrategia. Método de los escenarios*. Marcombo Boixareu; 1993.
40. Gómez RD. Gestión de políticas: aspectos operativos. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*. 2012; 30 (2): 223-236.
41. Sen A. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza; 1992.
42. Massam B. Quality of life: public planning and private living. *Progress in Planning*. 2002; 58 (1): 141-227.